

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

estudios

comisiones obreras de Madrid

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

estudio • comisiones obreras de madrid

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

SEPTIEMBRE. 2011

PROMUEVE: CCOO DE MADRID

DIRIGE: SECRETARÍA DE SALUD LABORAL DE CCOO DE MADRID
www.saludlaboralmadrid.es

EDITA: EDICIONES GPS MADRID
C/ SEBASTIÁN HERRERA, 14. 28012 MADRID
TEL. + 34 91 527 02 29
www.edicionesgps.es

DEPÓSITO LEGAL: M-48881-2011

IMPRESIÓN: UNIGRÁFICAS GPS
C/ SEBASTIÁN HERRERA, 14. 28012 MADRID
TEL. + 34 91 527 54 98 / 91 536 53 31
www.unigraficas.es

III Plan Director en Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid (2008-2011)

Cofinanciado por el Fondo Social Europeo

El Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo colabora en esta publicación en el marco del III Plan Director en Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid 2008-2011 y no se hace responsable de los contenidos de la misma ni de las valoraciones e interpretaciones de sus autores. La obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Índice

Presentación	5
Introducción	9

PARTE PRIMERA

1. Funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	15
2. Actuaciones de la ITSS	21
3. Facultades de la actuación inspectora	29
4. Organización en materia de prevención de riesgos laborales	35
5. Protocolos y criterios técnicos	39
6. La Inspección de Trabajo en cifras	43
7. Normativa reguladora de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	47
8. Intervención sindical en la Inspección de Trabajo	49

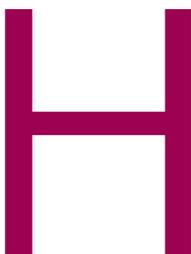
PARTE SEGUNDA

1. Estudio descriptivo sobre las actuaciones rogadas de la Inspección Provincial de Trabajo de Madrid	59
1.1. Contenidos y método	60
1.2. Resultados	61
1.2.1. Descripción global de las denuncias	62
1.2.2. Descripción de las denuncias resueltas	75
2. Anexo: Modelo de denuncia ante la Inspección de Trabajo	81

PARTE TERCERA

1. **La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: instrumento de las políticas sociales**
Beatriz Losada Crespo, Dirección Territorial. Jefa de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid 87
2. **La Inspección de Trabajo**
Enrique Lillo Pérez, Abogado. Gabinete Interfederal de CCOO97
3. **La Inspección de Trabajo, una institución necesaria**
Carmelo Plaza Baonza, secretario de Salud Laboral de CCOO de Madrid 107

Presentación



ace ya más de 100 años de la creación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en nuestro país. Su nacimiento fue casi paralelo al nacimiento del Derecho Laboral que conquistó el Movimiento Obrero con sus luchas de mediados del siglo XIX hasta hoy. Desde sus inicios la Inspección siempre ha tenido como función principal la vigilancia y control del cumplimiento de la Ley y en este camino se ha entrecruzado, no sin dificultades, con nuestra actividad sindical.

Esta misma función también la tiene reconocida la representación legal de los trabajadores en el marco de la empresa, haciéndose necesario e imprescindible fomentar sinergias sobre la base de intereses compartidos y de objetivos perseguidos: impedir que la Ley se incumpla. Es en el papel de interpretar las leyes que regulan el derecho al trabajo y hacerlas cumplir donde, en nuestra opinión, se encuentra la clave de la misma existencia de la Inspección de Trabajo, sin confundir quién debe aplicar la Ley de Prevención de Riesgos Laborales -que es el empresario- con la función del inspector de vigilar su cumplimiento y contribuir a la mejora constante con su labor de asesoramiento y sancionadora.

La Inspección de Trabajo es una herramienta más para la acción sindical, como lo son la negociación colectiva, el diálogo con la empresa, la movilización, etc., y en cada momento debemos utili-

zar la más conveniente para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores.

Por supuesto, no siempre la Inspección de Trabajo actúa correctamente, y cuando esto sucede el sindicato tiene que actuar a través de sus estructuras.

No cabe duda alguna de que la Inspección de Trabajo es un instrumento esencial para garantizar un trabajo seguro y con derechos, y para ello debe jugar bien su papel tanto preventivo como sancionador y su independencia técnica debe estar garantizada para no someterse al interés de parte. En este sentido, es cierto que tiene un papel importante de asesoramiento y arbitraje pero sin olvidar su esencia de organismo que debe controlar el cumplimiento de la legalidad y, por tanto, requerir y proponer sanciones cuando los empresarios incumplen las normas. Los informes de los requerimientos de subsanación y de las actas de infracción son fundamentales para conseguir no solo el cumplimiento de la ley sino también el resarcimiento de los trabajadores aplicando el recargo de prestaciones, y la depuración de las responsabilidades penales.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España y en Madrid sufre un importante desbordamiento que tiene dos causas fundamentales: por un lado, la gran demanda de actuación derivada de la alta precariedad en el empleo y el alto nivel de incumplimiento de la normativa laboral y, en segundo lugar, la inadecuación de medios humanos y técnicos para hacerles frente, ya que estamos situados a la cola de Europa en la ratio de inspectores en relación con las empresas y con los asalariados.

CCOO hemos reivindicado -y seguiremos haciéndolo- la necesidad del reforzamiento de la Inspección de Trabajo con más inspectores y subinspectores, con más personal de apoyo y con más medios materiales. Hoy más que nunca es necesario su papel pues el panorama en la actualidad es desolador. La crisis económica que padecemos en el mundo en general y en nuestro país no ha tenido precedentes en cuanto a la destrucción de empleo: más de cinco millones de personas desempleadas y unas condiciones de trabajo que sufren un deterioro constante y progresivo.

En esta realidad desde CCOO de Madrid hemos considerado necesario establecer mecanismos de coordinación entre el sindicato, la representación de los trabajadores y la Inspección de Trabajo en todos sus ámbitos, y específicamente en la gestión de las denuncias que se tramitan desde la estructura sindical. El “goteo” de denuncias como estrategia sindical no es aconsejable, es preferible establecer una actuación integral conjuntamente con la Inspección.

Los resultados de este trabajo nos confirman que estamos en la línea correcta; la constante coordinación con la Inspección de Trabajo nos ha permitido ganar en eficacia en el objetivo compartido de mejorar las condiciones de trabajo, haciendo de la Inspección un instrumento más útil en la defensa de la seguridad y la salud de los trabajadores.

Finalmente queremos agradecer la colaboración de las federaciones regionales y uniones comarcales de nuestro sindicato y de todos los delegados y delegadas de prevención, así como de los técnicos de la secretaría sin cuyo concurso y esfuerzo no hubiera sido posible realizar este estudio.

En Comisiones Obreras seguiremos apostando por el desarrollo de políticas enmarcadas en los Planes Directores de prevención de riesgos laborales que nos permitan contribuir a mejorar las condiciones de trabajo y a reducir así las enfermedades y los accidentes laborales.

Francisco Javier López Martín
Secretario General de CCOO de Madrid

Carmelo Plaza Baonza
Secretario de Salud Laboral

Introducción¹



La Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público de carácter técnico que tiene la misión de velar por el cumplimiento de las normas de orden social y exigir las responsabilidades correspondientes en caso de infracción o incumplimiento. Entre las normas que son objeto de vigilancia se encuentran las de prevención de riesgos laborales.

La Inspección de Trabajo nace en nuestro país a principios del siglo XX como uno de los frutos más importantes del Instituto de Reformas Sociales, aprobándose su primer reglamento regulador por el Real Decreto de 1 de marzo de 1906. Desde tal fecha se le encomienda la vigilancia del cumplimiento de la incipiente legislación social de la época (Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, Ley sobre Trabajo de Mujeres y Menores de 13 de marzo de 1900, Ley de Descanso Dominical de 3 de marzo de 1904...). Las funciones inspectoras son objeto de regulación ya en el año 1909 y, tras la creación del Ministerio de Trabajo el de 20 de mayo de 1920, se establece una Inspección General de carácter regional que se convertía en provincial con la reestructuración de dicho Ministerio efectuada en el año 1932.

Una importante ampliación de las competencias de la Inspección de Trabajo se produce en el año 1939 con la creación del Cuerpo



¹ Tanto el apartado de introducción como el de funciones de la ITSS han sido extraídos de su página web: <http://www.mtin.es/its>

Nacional de la Inspección de Trabajo y la consecuente integración en el mismo de la Inspección de Seguros Sociales y de la Inspección de Emigración. Nuevas integraciones se producen posteriormente como consecuencia de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo de 1962, afectando a la Inspección Técnica de Previsión Social y a los Delegados de Trabajo.

En 1984 la Ley de Reforma de la Función Pública conformó de nuevo la Inspección de Trabajo, que se transforma en Inspección de Trabajo y Seguridad Social, organizando la función inspectora en torno a dos cuerpos, el Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el de Controladores Laborales, como cuerpo de gestión.

Finalmente en el año 1997, a través de la Ley 42/1997 de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y conforme a la nueva organización territorial del Estado surgida de la Constitución de 1978, se configura el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un conjunto institucional integrado, cuyas funciones se ejercitan de acuerdo con el ámbito de competencias propio del Estado y de las Comunidades Autónomas, por lo que se establecen las condiciones de participación de dichas Comunidades en el desarrollo del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Consecuentemente, esta Ley define un sistema institucional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se asienta conjuntamente en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas, en función de sus respectivas competencias y bajo el principio de colaboración interinstitucional.

Transcurridos algo más de 100 años desde la aparición de la Inspección de Trabajo en nuestro país, se puede afirmar que se ha recorrido un largo camino marcado por el cambio en los procesos industriales, en las relaciones de trabajo, en los modelos organizativos y en las instituciones, tanto nacionales como supranacionales, con la asunción de un progresivo protagonismo por parte de los agentes sociales.

En definitiva el entorno de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se encuentra sometido a un continuo cambio, lo que requerirá sin duda una adaptación constante de la Inspección a las nuevas realidades económicas y sociales para continuar así prestando esa función social fundamental que, sin duda, tanto ayer

como hoy se demanda como propia de un Estado social y democrático de Derecho.

Además de la función de policía social, velando para que se respeten los derechos y facultades establecidos en el ordenamiento jurídico, la Inspección está llamada a desarrollar, en su calidad de operador jurídico en el área socio laboral, funciones de información, asesoramiento y advertencia con vistas a facilitar a los agentes sociales el cumplimiento de los respectivos deberes y obligaciones, así como las de conciliación, mediación y arbitraje en los conflictos o situaciones de tensión que se produzcan en el ámbito de las relaciones laborales. Desarrolla asimismo funciones de informe y asesoramiento técnico a los órganos jurisdiccionales o administrativos a solicitud de éstos. Finalmente, atiende las consultas, quejas, reclamaciones o denuncias que verbalmente o por escrito presenten los ciudadanos.

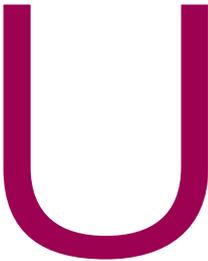
El Sistema español de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se caracteriza por su carácter integrado y globalizador, de forma que su misión se extiende a la normativa ordenadora del trabajo, -tales como contratos, jornada de trabajo, salarios- y relaciones sindicales; prevención de riesgos laborales; normativa del Sistema de Seguridad Social, afiliación, alta, cotización, prestaciones- empleo y desempleo, formación profesional, trabajo de extranjeros, desigualdad o discriminación laboral.

Aunque la Inspección de Trabajo es una de las instituciones del orden social más antiguas -el año 2006 se conmemoró el centenario de su constitución-, su estructura y funcionamiento actuales se adecúan a los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a la actual configuración institucional del Estado, en la que el Sistema de la Inspección a través de mecanismos permanentes de colaboración y cooperación presta sus servicios tanto a la Administración General del Estado como a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la distribución competencial legalmente establecida.

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

PARTE PRIMERA

1. Funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social



na organización al servicio de los ciudadanos

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), dependiente de la Subsecretaría de Trabajo e Inmigración -de acuerdo con lo previsto en la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y su reglamento de desarrollo aprobado por RD 138/2000 de 4, de febrero, así como en la Orden Ministerial de 12 de febrero de 1998- es la organización administrativa responsable del servicio público de control y vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social que incluye los servicios de exigencia de las responsabilidades administrativas pertinentes en que puedan incurrir empresas y trabajadores, así como el asesoramiento e información a los mismos en materia laboral y de seguridad social (que pueda suscitarse con ocasión del ejercicio de la acción inspectora).

Para la prestación de los servicios a los ciudadanos la ITSS cuenta con funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y de Seguridad Social y que realizan sus funciones con el mandato de estricto cumplimiento de los principios de independencia técnica, objetividad e imparcialidad prescritos en los convenios internacionales número 81 y 129 de la Organización Internacional del Traba-

jo. Las funciones de inspección de apoyo, colaboración y gestión precisas para el ejercicio de la labor inspectora son desarrolladas por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, con la misma habilitación nacional.

La Dirección General de la ITSS asume como objetivo básico de su labor el impulso del cumplimiento voluntario de las obligaciones laborales y de Seguridad Social de empresas y trabajadores, desarrollando para ello tanto actuaciones preventivas como correctoras o sancionadoras, a través de requerimientos de cumplimiento de la normativa de orden social o de disposiciones relativas a la seguridad y salud de los trabajadores, requerimientos de ingreso de cuotas de Seguridad Social y conceptos asimilados, actas de infracción para la imposición de sanciones de orden social y actas de liquidación y demás documentos liquidatorios de cuotas de Seguridad Social.

En determinados procedimientos laborales en los que la Inspección de Trabajo participa (Expedientes de Regulación de Empleo, Comunicación de apertura de centros, etc.), tendrán la consideración de autoridades laborales competentes, los órganos que cada Comunidad Autónoma determine.

Principales servicios prestados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a empresas y trabajadores

✓ Servicios de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos

Los ámbitos de estos servicios vienen referidos a las siguientes materias:

- Ordenación del trabajo y relaciones sindicales.
- Prevención de riesgos laborales.
- Normas en materia de campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación de cuotas del sistema de la Seguridad Social.

- Normas sobre obtención y disfrute de prestaciones del sistema de la Seguridad Social así como de las mejoras voluntarias u otros sistemas complementarios voluntarios establecidos en convenios colectivos.
- Normas sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
- Normas en materia de colocación, empleo y protección por desempleo; emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros; formación profesional ocupacional y continua; empresas de trabajo temporal, agencias de colocación y planes de servicios integrados de empleo.

✓ **Servicios de asistencia técnica**

- Información, asistencia y orientación general a empresas y trabajadores, con ocasión del ejercicio de la función inspectora.
- Asistencia técnica a las entidades y organismos de la Seguridad Social cuando les sea solicitada.
- Información, asistencia y colaboración con otros órganos de las Administraciones Públicas respecto a la aplicación de las normas de orden social o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas.
- Realización de informes técnico-laborales a instancia de los órganos judiciales laborales.

✓ **Servicios de arbitraje, conciliación y mediación**

En todo caso, para la realización de tales actuaciones de la ITSS debe existir aceptación de las partes afectadas por el conflicto laboral o la huelga.

✓ **Actuaciones inspectoras derivadas de los servicios prestados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

- Requerimientos o Actas de advertencia cuando no se deriven perjuicios directos a los trabajadores.

- Inicio de procedimientos sancionadores mediante la extensión de Actas de Infracción.
- Inicio de procedimientos liquidatorios por débitos a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, mediante la práctica de Actas de liquidación.
- Inicio de procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.
- Inicio de procedimientos para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de Seguridad Social que corresponda.
- Propuesta ante los Organismos competentes para la suspensión o cese de prestaciones sociales si se constatase su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula.
- Propuesta ante el Organismo competente del recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo.
- Propuesta de recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el caso de empresas por su comportamiento en la prevención de riesgos y salud laboral.
- Orden de paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa de prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad y salud.
- Comunicación a los Organismos competentes de los incumplimientos que se comprueben en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento de empleo, formación profesional ocupacional y promoción social.
- Formulación de demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social de acuerdo con la normativa aplicable. Si se observara

la posible existencia de un delito público, se remitirá al Ministerio fiscal la relación circunstancial de los hechos, así como de los sujetos que puedan estar afectados.

Funciones en materia de prevención de riesgos laborales

Las funciones de la Inspección de Trabajo en materia de prevención de riesgos laborales se establecen en el art. 9 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y son las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral, proponiendo a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente, cuando comprobase una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales.
2. Asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tenga encomendada.
3. Elaborar los informes solicitados por los Juzgados de lo Social en las demandas deducidas ante los mismos en los procedimientos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
4. Informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves, y sobre aquellos otros en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe, así como sobre las enfermedades profesionales en las que concurren dichas calificaciones y, en general, en los supuestos en que aquélla lo solicite respecto del cumplimiento de la normativa legal en materia de prevención de riesgos laborales.
5. Comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención establecidos en la ley.

6. Ordenar la paralización inmediata de trabajos cuando, a juicio del inspector, se advierta la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.
7. Requerir a la empresa para la subsanación de deficiencias objeto de infracción de la normativa en seguridad y salud. El empresario deberá cumplir el requerimiento, sin posibilidad de oponerse, evitando el acta de infracción, salvo que el acta se haya levantado (artículo 43 de la LPRL).

2. Actuaciones de la ITSS



Tras la comprobación, preferentemente *in situ*, de los hechos de los que se infiere infracción a la normativa vigente, los Inspectores de Trabajo en lo relativo a la prevención de riesgos laborales pueden adoptar las siguientes medidas:

- **Formular requerimientos al empresario** para que, en un plazo determinado, lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones de seguridad y salud laboral de los trabajadores.

A criterio del inspector actuante, estos requerimientos pueden simultanearse con la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador o simplemente finalizar con ellos la actuación, dependiendo de dos factores: que no se deriven daños ni perjuicios directos a los trabajadores y las circunstancias del caso concreto. Es decir, siempre que exista un incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales el Inspector de Trabajo y Seguridad Social requerirá la subsanación de las deficiencias observadas, salvo que por existir riesgo grave e inminente procediese acordar la paralización regulada en el artículo 44 de la LPRL, sin perjuicio de la propuesta de sanción correspondiente, dependiendo de las circunstancias indicadas; ahora bien, si se incumple el requerimiento formulado, persistiendo los hechos infractores, el Inspector de Tra-

bajo, de no haberlo hecho inicialmente, levantará la correspondiente acta de infracción.

Las deficiencias observadas, junto con el plazo para su subsanación, se harán constar en un informe o escrito o a través de diligencia extendida en el Libro de Visitas, debiéndose comunicar su contenido al empresario y a los delegados de prevención.

A veces, el inspector actuante puede advertir al empresario. La advertencia supone un aviso de que se ha comprobado la irregularidad, que no es posible subsanar por su propia naturaleza, pero que en determinadas condiciones es posible advertir en lugar de proponer la sanción, ya sea de palabra o mediante diligencia escrita en el Libro de Visitas de la empresa, indicando que la conducta que se ha comprobado no debe volverse a repetir.

La advertencia excluiría la propuesta de sanción inmediata, mientras que en el requerimiento, la citada propuesta estaría a expensas del cumplimiento del mismo.

Tanto los Inspectores de Trabajo como los Técnicos habilitados tienen la facultad de emitir requerimientos.

- **Requerir a las Administraciones públicas** por incumplimiento de disposiciones relativas a la seguridad y salud del personal civil a su servicio. De una manera esquemática se puede decir que este requerimiento es análogo al Acta de Infracción, con la diferencia de que se sustituye la multa pecuniaria, que es la sanción ordinaria para las empresas del ámbito privado, por la obligación o imposición de las medidas correctoras a la Administración pública incumplidora. El requerimiento incluirá las irregularidades detectadas, las medidas que deben adoptarse para subsanarlas y el plazo que considera necesario para su ejecución.

Existen Comunidades Autónomas, como la vasca y la catalana, que han dictado sus propias normas reglamentarias para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

- **Iniciar el procedimiento sancionador** mediante la extensión de actas de infracción, cuando se hubiera comprobado infracción de norma y en el supuesto de que el requerimiento se incumpliera y

persistieran los hechos infractores, de no haberlo efectuado inicialmente. El procedimiento sancionador está regulado en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (TRLISOS).

Las sanciones por infracciones a la normativa de prevención de riesgos laborales dependerán de su tipificación como infracción leve, grave o muy grave, y de su graduación, en función de las circunstancias atenuantes y agravantes concurrentes.

El artículo 40.2 del TRLISOS establece que las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales se sancionarán:

- a) Las leves, en su grado mínimo, con multa de 40 a 405 euros; en su grado medio, de 406 a 815 euros, y en su grado máximo, de 816 a 2.045 euros.
- b) Las graves con multa, en su grado mínimo, de 2.046 a 8.195 euros; en su grado medio, de 8.196 a 20.490 euros, y en su grado máximo, de 20.491 a 40.985 euros.
- c) Las muy graves con multa, en su grado mínimo, de 40.986 a 163.955 euros; en su grado medio, de 163.956 a 409.890 euros, y en su grado máximo, de 409.891 a 819.780 euros.

El artículo 39.3 del TRLISOS establece los siguientes criterios para atenuar o agravar la sanción:

- a) La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo.
- b) El carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades.
- c) La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias.
- d) El número de trabajadores afectados.
- e) Las medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de los riesgos.

- f) El incumplimiento de las advertencias o requerimientos previos a que se refiere el artículo 43 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- g) La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los delegados de prevención o el comité de seguridad y salud de la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes.
- h) La conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales.

• **Proponer al INSS el recargo de las prestaciones económicas** derivadas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que tengan su causa en falta de medidas de seguridad e higiene en los términos previstos en el artículo 123 de la Ley General de Seguridad Social.

Si como consecuencia de la investigación de un accidente de trabajo o enfermedad profesional -y si se da la concurrencia de tres elementos: que el empresario incumpla alguna medida de seguridad, que el trabajador sufra algún daño efectivo tanto físico como psíquico y que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento empresarial y el daño producido al trabajador- la ITSS pondrá el recargo que será del 30 por ciento como mínimo y del 50 por ciento como máximo, que se extiende a todas las prestaciones económicas a que tenga derecho el trabajador o sus causahabientes en caso de fallecimiento.

Anteriormente un mismo hecho podía llegar a ocasionar varios procedimientos en distintos órdenes judiciales, provocando en muchos casos dudas sobre cuál es el orden jurisdiccional competente. Con la nueva Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social, de 10 de octubre con un solo procedimiento como regla general se resolverán todos los problemas que deriven del ámbito laboral y de protección social. Así se concentra en el orden social todas las acciones que se deriven del accidente de trabajo y enfermedades profesionales que hasta ahora obligaban a los trabajadores a acudir a las jurisdicciones civil, contencioso-administrativa y social para lograr la tutela judicial efectiva, excepto en los casos donde hay delito que se irá al orden jurisdiccional penal de cara a

resarcir posibles responsabilidades empresariales por accidentes de trabajo, declaración de enfermedades profesionales, o por diversos delitos contra la seguridad y la salud que establece el código penal.

Con esta Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, los Juzgados de lo Social asumen determinadas competencias que hasta el día de hoy lo eran de la jurisdicción civil y contenciosa-administrativa, hasta el punto de que se contempla la asunción de todos los asuntos sobre accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, prestaciones públicas, seguridad e higiene en el trabajo, vulneración de derechos en el ámbito laboral (discriminación, acoso, etc.), con exclusión de los casos penales, litigios sobre recaudación de la Seguridad Social y las excepciones concursales. Es fundamental la actuación inspectora y por tanto el contenido de las actas de infracción extendidas por la ITSS, las cuales resultan muchas veces imprescindibles para el éxito de la acción. Esto se debe a la presunción legal de certeza que tienen los hechos comprobados por la Inspección de Trabajo.

- **Proponer recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales** respecto a empresas por razón de su comportamiento en la prevención de riesgos laborales. Esta competencia no ha sido objeto de desarrollo reglamentario, a pesar de los múltiples intentos realizados, por lo que actualmente carece de virtualidad práctica.
- **Ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas** por inobservancia de la normativa de prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

Cuando se compruebe por parte de la Inspección de Trabajo que pueda existir un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, podrá ordenar la paralización inmediata de los trabajos o tareas que ocasionan el riesgo.

Deberá darse, además de un incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, una situación de riesgo grave e inminente.

La definición de riesgo grave e inminente la encontramos en el artículo 4 de la LPRL: «*Se entenderá como riesgo laboral grave e inmi-*

nente aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores. En el caso de exposición a agentes susceptibles de causar daños graves a la salud de los trabajadores, se considerará que existe un riesgo grave e inminente cuando sea probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato una exposición a dichos agentes de la que puedan derivarse daños graves para la salud, aun cuando éstos no se manifiesten de forma inmediata».

Esto generalmente dará lugar discrepancias de criterio entre el empresario y la inspección, por eso la LPRL prevé la posibilidad de impugnar tal decisión. En definitiva, la orden de paralización de los trabajos no ha de suponer perjuicio alguno para los trabajadores que pudieran verse afectados.

El procedimiento para la paralización de los trabajos es el siguiente:

1º El Inspector de Trabajo y Seguridad Social comunicará por escrito, bien mediante diligencia ad hoc o bien mediante diligencia extendida en el Libro de Visitas, las irregularidades detectadas que son causa de la paralización y las medidas a adoptar. La comunicación deberá determinar la causa, el alcance y las condiciones de la medida, así como los datos necesarios para ejercitar el derecho a impugnarla.

El inspector lo pondrá en conocimiento del comité de seguridad y salud, de los delegados de prevención o, en su ausencia, de los representantes legales de los trabajadores. Y ello sin perjuicio de la obligación de comunicación de su empresario.

2º La empresa responsable pondrá, de manera inmediata, en conocimiento del comité de seguridad y salud, de los delegados de prevención o, en su ausencia, de los representantes legales de los trabajadores la paralización de los trabajadores afectados.

3º La paralización es inmediatamente ejecutiva, pero podrá ser impugnada en el plazo de tres días hábiles ante la Autoridad Laboral, la cual deberá resolver en el plazo máximo de 24 horas. La resolución que dicte la Autoridad Laboral también será ejecutiva, sin perjuicio de los recursos administrativos y contencioso-administrativos que procedan.

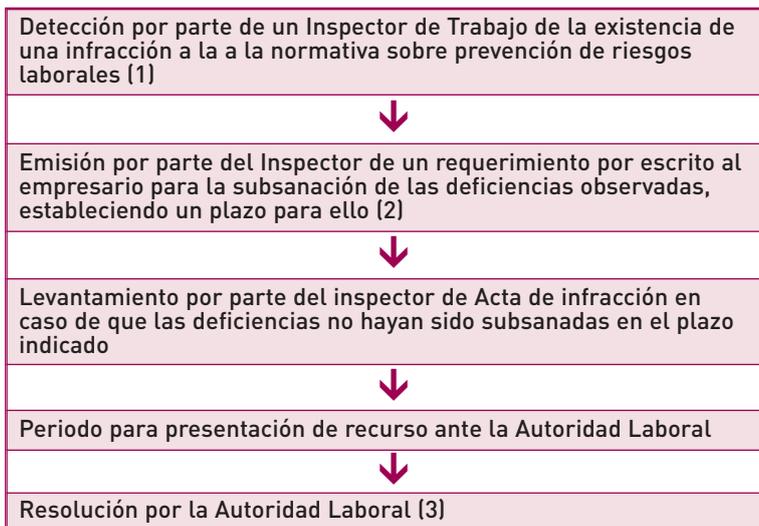
- 4° El incumplimiento de la orden de paralización está tipificado como infracción muy grave en el artículo 13 del TRLISOS. Por ello, puede dar lugar a dos infracciones muy graves, una por el riesgo grave e inminente que da lugar a la paralización (también tipificado en el artículo 13) y otra por el incumplimiento de la orden de paralización. Además, en las Instrucciones de coordinación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con la Fiscalía, aparece contemplado como uno de los supuestos en que se han de remitir las actuaciones al Ministerio Fiscal.
- 5° El incumplimiento por parte de las empresas de las decisiones de la Inspección de Trabajo y Asuntos Sociales y de las resoluciones de la Autoridad Laboral en materia de paralización de trabajos que no cumplan las normas de seguridad e higiene se equipará, respecto de los accidentes de trabajo que en tal caso pudieran producirse, a falta de formalización de la protección por dicha contingencia de los trabajadores afectados, con independencia de cualquier otra responsabilidad o sanción a que hubiera lugar. Es decir, cualquier accidente de trabajo que se produzca estando los trabajos paralizados equivale a la falta de formalización de la protección de las contingencias profesionales ante la Seguridad Social, lo que motivará que el empresario sea declarado responsable de todas las posibles prestaciones de Seguridad Social derivadas del siniestro (incapacidad temporal, incapacidad permanente, etc.), debiendo capitalizar el importe de tales prestaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social para que se proceda a su abono, a lo que se unirá, en su caso, la capitalización del importe del recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad y salud.
- 6° La paralización se levantará por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la hubiera ordenado, previa comprobación de la subsanación de las deficiencias observadas, o por el empresario tan pronto subsane las causas que la motivaron, debiendo, en este último caso, comunicarlo inmediatamente a la ITSS.

• Remisión de expedientes al Ministerio Fiscal

En cumplimiento de la Instrucción núm. 1/2007 de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre profundización en las relaciones entre la ITSS y la Fiscalía General del Estado, en materia de ilícitos penales contra la seguridad y salud laboral, cuando los inspectores en alguna de sus actuaciones consideren que pueda existir alguna responsabilidad o trascendencia penal deben informar y trasladar dicho caso al Ministerio Fiscal para que este determine si existe o no este tipo de responsabilidad.

Procedimiento sancionador

En resumen, el procedimiento sancionador en lo referente a las infracciones de la legislación sobre prevención de riesgos laborales, recogido en el artículo 43 de la LPRL consiste en lo siguiente:

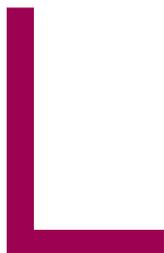


(1) Cuando se trate de una situación de riesgo grave e inminente el inspector podrá ordenar la paralización de los trabajos.

(2) Dependiendo de la gravedad de la infracción el inspector podrá levantar Acta de infracción sin el requerimiento previo.

(3) En el caso de que la Autoridad Laboral desestime el recurso en parte o en su totalidad, se podrá recurrir a través de la vía judicial.

3. Facultades de la actuación inspectora



a Inspección de Trabajo puede actuar de oficio, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos públicos, por propia iniciativa, o en virtud de denuncia.

En este último supuesto, hay que tener en cuenta que **no se tramitarán las denuncias anónimas**, siendo la identificación del denunciante necesaria para la remisión del informe sobre las actuaciones de comprobación y medidas administrativas llevadas a cabo con relación a los hechos denunciados y frecuentemente utilizada por el funcionario actuante para aclarar o completar ciertos extremos de la denuncia; todo ello, sin perjuicio de la posibilidad del propio denunciante de solicitar cita con dicho funcionario.

Los Inspectores y Subinspectores tienen el deber de considerar **confidencial el origen de las denuncias**, estando obligados a no revelar la identidad de los denunciantes a las empresas objeto de inspección (art. 12 ley 42/1997).

El denunciante, si tiene la condición de interesado, tendrá derecho a ser informado, en la medida de los derechos o intereses legítimos de que sea titular y estos puedan resultar afectados por la resolución adoptada. Por tanto el denunciante será informado en contestación a la denuncia planteada y sólo de aquellas actuaciones que le puedan afectar. En el supuesto de que de la actuación llevada a

cabo por el funcionario del Sistema de Inspección se llegara a extender acta de infracción a la empresa denunciada, el denunciante no sería informado de tal hecho si no resultasen afectados sus derechos o intereses por la propuesta de dicha acta.

La Inspección, en su actuación, puede adoptar alguna de estas **modalidades**:

- Visita a las empresas, centros de trabajo o lugares de trabajo sin necesidad de previo aviso o comunicación.
- Requerimiento de comparecencia del empresario -o persona obligada- ante el Inspector actuante, consignándole en el correspondiente oficio la documentación que debe presentar.
- Expediente administrativo, cuando, a causa de los datos obrantes en la propia Inspección y en las entidades gestoras o colaboradoras, permita iniciar y finalizar la actuación.

Las facultades de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social vienen desarrolladas en el artículo 5 de la Ley 42/1997:

1. Entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en él. Si el centro sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia al empresario o a su representante o persona inspeccionada, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

2. Hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores, sus representantes y por los peritos y técnicos de la empresa o habilitados oficialmente que estimen necesario para el mejor desarrollo de la función inspectora.
3. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:

- 3.1. Requerir información, solo o ante testigos, al empresario o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado.
 - 3.2. Exigir la comparecencia del empresario o de sus representantes y encargados, de los trabajadores, de los perceptores o solicitantes de prestaciones sociales y de cualesquiera sujetos incluidos en su ámbito de actuación, en el centro inspeccionado o en las oficinas públicas designadas por el inspector actuante.
 - 3.3. Examinar en el centro de trabajo la documentación y los libros de la empresa con transcendencia en la verificación del cumplimiento de la legislación del orden social, tales como: libros, registros, incluidos los programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y contabilidad; documentos de inscripción, afiliación, alta, baja, justificantes del abono de cuotas o prestaciones de Seguridad Social; documentos justificativos de retribuciones; documentos exigidos en la normativa de prevención de riesgos laborales y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a inspección. El inspector está facultado para requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas correspondientes.
 - 3.4. Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al empresario o a su representante, y obtener copias y extractos de los documentos a que se refiere el apartado 3.3.
4. Adoptar, en cualquier momento del desarrollo de sus actuaciones, las medidas cautelares que estimen oportunas y sean proporcionadas al fin que se persiga, para impedir la destrucción, desaparición o alteración de la documentación mencio-

nada en el apartado anterior, siempre que no cause perjuicio de difícil o imposible reparación a los sujetos responsables o implique violación de derechos.

Las actuaciones de la Inspección que tengan por objeto la comprobación no podrán extenderse por un período de más de nueve meses, salvo que la causa del retraso sea imputable a la persona física o jurídica o comunidad de bienes sujeta a inspección, o sea debida a dificultades en la colaboración administrativa internacional; tampoco se podrán interrumpir por más de tres meses. Las comprobaciones efectuadas en una actuación inspectora tendrán el carácter de antecedente para las sucesivas.

El contenido de la actuación inspectora quedará reflejado en el Libro de Visitas de la Inspección que deberá existir en todos los centros de trabajo.

Colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

En esta labor de la Inspección de Trabajo es necesaria la colaboración de empresario y trabajadores, especialmente los Delegados de Prevención y profesionales con funciones asignadas al efecto. En las relaciones entre los trabajadores y la Inspección de Trabajo se deben tener en cuenta las siguientes disposiciones (artículo 40 de la LPRL):

- ✓ Los trabajadores y sus representantes (delegados de personal, comité de empresa, delegados de prevención, etcétera) pueden dirigirse a la Inspección de Trabajo si consideran que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y salud en el trabajo.
- ✓ El Inspector de Trabajo actuante ha de comunicarles su visita al centro de trabajo para la comprobación del cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales, a menos que considere que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

- ✓ Los representantes de los trabajadores -en particular los delegados de prevención, si existieren- pueden acompañar al Inspector y formularle las observaciones que estimen oportunas.
- ✓ Este debe informar a los representantes de los trabajadores - en particular a los delegados de prevención- sobre los resultados de su inspección y sobre las propuestas que haya realizado a la empresa, así como al empresario mediante diligencia en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que debe existir en cada centro de trabajo.
- ✓ Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas serán consultadas con carácter previo a la elaboración de los planes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos en el trabajo, en especial de los programas específicos para empresas de menos de seis trabajadores, e informadas del resultado de dichos planes.

El Inspector ha de comunicar a los representantes de los trabajadores –en particular a los delegados de prevención– su visita a la empresa y debe informarles de los resultados de su inspección y de las propuestas que haya realizado.

4. Organización en materia de prevención de riesgos laborales



a función inspectora, si tenemos en cuenta las materias sobre las que actúa, está organizada con dependencia funcional de las Autoridades competentes; es decir, en aquellas materias de competencia estatal, como es la Seguridad Social o trabajo de extranjeros, depende de las Autoridades del Estado, y en materia de Prevención de Riesgos Laborales depende de las Comunidades Autónomas. Orgánicamente, los Inspectores y Subinspectores dependen de la Autoridad Central, que está incardinada dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. También existen fórmulas de cooperación y colaboración con las Comunidades Autónomas, a través de las Comisiones Territoriales y la Conferencia Sectorial, en las que se determinan y se aprueban de forma conjunta los planes y programas de actuación de la Inspección.

Sin perjuicio de la especialización de algunos inspectores de trabajo, las funciones de vigilancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales o de la normativa sobre Seguridad Social y el resto de las funciones que tiene atribuidas la Inspección de Trabajo, se desarrollan, en mayor o menor medida, por todos ellos en virtud de lo previsto en el artículo 6 de la ley 42/1997, en el que se establece que la especialización funcional que regula la misma es compatible con los principios de unidad de función y de acto que consagra la propia ley.

En cuanto a la organización de la Inspección Provincial de Madrid en materia de seguridad y salud laboral hay que señalar que cuenta con una unidad especializada, a cuyo frente hay una Jefatura de Unidad.

Además, hay que destacar que la ITSS comenzó a recibir durante el año 2006 la colaboración de los Técnicos habilitados de las Comunidades Autónomas, con funciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo.

La figura de los Técnicos habilitados

La Ley 54/2003 supuso un cambio radical en la composición de la Administración laboral destinada al control y vigilancia de la normativa preventiva, añadiendo a los Inspectores de Trabajo otros sujetos, los *Técnicos habilitados* para la realización de funciones inspectoras, si bien igualmente estableció las pautas a seguir por la normativa reglamentaria de desarrollo, con el fin de concretar qué individuos se sumaban al ejercicio de la acción inspectora. Para ello no dejó libertad absoluta a las Comunidades Autónomas, sino que estableció una serie de requisitos inexcusables, que debían ser respetados por igual en todo nuestro Estado.

La nueva figura de los Técnicos habilitados posee facultades y competencias muy similares a las del Inspector de Trabajo y Seguridad Social -presunción de certeza en los hechos comprobados objeto de su competencia, requerimiento, inicio del procedimiento sancionador a través de una comunicación de infracción a la ITSS- pero también existen importantes diferencias: carecen de la facultad de paralización; el procedimiento sancionador sólo puede iniciarse una vez comprobada la inobservancia del requerimiento previo; no practican Acta de Infracción, sino una comunicación que supondrá el levantamiento posterior por el inspector del Acta de Infracción sobre tal documento. Y, lo más importante, su ámbito de actuación está limitado a la comprobación de las «condiciones materiales» de la seguridad y salud en el trabajo, lo que excluye el control del sistema de gestión de la prevención.

En Madrid el número de técnicos habilitados es de 20.

El Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo

Las empresas están obligadas a tener en cada centro de trabajo, y a disposición de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de los funcionarios técnicos habilitados para el ejercicio de actuaciones comprobatorias en materia de prevención de riesgos laborales, un Libro de Visitas, con sujeción al modelo y requisitos que se establecen en la Resolución de 11 de abril de 2006.

De cada una de las actuaciones de la ITSS se extenderán diligencias en el Libro de Visitas, si en estas se formula requerimiento por incumplimientos se hará constar en el libro, así como el plazo de subsanación de dichas deficiencias.

La Inspección de Guardia

En el ámbito de las respectivas Comunidades Autónomas, tendrá la consideración de Autoridad Laboral competente para la resolución de determinados procedimientos el órgano que determine la Comunidad Autónoma respectiva; en el caso de la Comunidad de Madrid la Autoridad Laboral competente corresponde a la Dirección General de Trabajo.

En la Dirección General de Trabajo está la Inspección de Guardia de Seguridad y Salud, que da respuesta de manera urgente a temas como:

- La paralización de una actividad por riesgo grave e inminente.
- La actuación en caso de comunicación de un accidente múltiple grave o mortal.
- La Inspección de Trabajo siempre va acompañada de un técnico en prevención del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en caso de accidente laboral.

5. Protocolos y criterios técnicos



La Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha venido planteando grandes innovaciones y retos a los agentes públicos o privados intervinientes. Entre los principales agentes implicados figura la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la cual ha tenido que realizar enormes esfuerzos para llevar a cabo las misiones que la Ley le encomendaba, referidos no solamente al conocimiento adecuado de la nueva normativa sino a impulsar y promover la nueva “cultura preventiva” que la Ley preconizaba. Estos esfuerzos no han de ser llevados a cabo de forma individual ni limitarse solamente al plano teórico, sino que han de realizarse por todo el Sistema de la Inspección y contemplar de forma destacada sus implicaciones prácticas, su traducción en los modos de actuación.

El Sistema de la Inspección ha reaccionado creando unidades y grupos especializados en materia de prevención de riesgos laborales o llevando a cabo actuaciones planificadas mediante campañas o en sectores específicos. Pronto se vio que también era necesario proveerse de procedimientos de actuación formalizados que dotasen de consistencia, objetividad y eficacia a la actuación inspectora.

La Dirección General de la ITSS, bajo la coordinación de la Subdirección General para la Prevención de Riesgos Laborales y Políticas de Igualdad, ha impulsado la difusión general de los Proto-

los y Guías de Actuación de la ITSS en materia de Prevención de Riesgos Laborales (disponibles en su página web <http://www.mtin.es/its>), cuya finalidad es facilitar y promover la utilización de una herramienta de trabajo de utilidad para orientar la actividad preventiva de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, persiguiendo, por una parte, la consecución de actuaciones de una mayor calidad y rigor técnico y, por otra, ponerlos en conocimiento y a disposición de empleadores, delegados de prevención, servicios de prevención y restantes entidades que operan en el terreno preventivo para su conocimiento y eventual utilización, de forma que ejerzan en beneficio de todos un efecto multiplicador y beneficioso con el objetivo común de incrementar los niveles de seguridad y salud en los centros de trabajo.

Los protocolos y guías disponibles en el momento actual corresponden a:

1. Gestión de la prevención

- 1.1 Control de la gestión de la prevención de riesgos laborales en las empresas
- 1.2 Coordinación de actividades empresariales
- 1.3 Integración de la actividad preventiva
- 1.4 Revisiones de la evaluación de riesgos
- 1.5 Procedimientos de investigación accidentes de trabajo.

2. Espacios confinados

- 2.1 Espacios confinados.

3. Amianto

- 3.1. Amianto.

4. Servicios de prevención y auditorías

- 4.1. Servicios de prevención ajenos
- 4.2. Servicios de prevención propios
- 4.3. Entidades auditoras.

5. ETT

- 5.1. Empresas usuarias
- 5.2. Empresas de trabajo temporal.

6. Construcción

- 6.1 Gestión preventiva de obras construcción
- 6.2 Andamios colgados móviles
- 6.3 Trabajos verticales
- 6.4 Zanjas y vaciados
- 6.5 Condiciones de trabajo y seguridad en las obras de construcción

7. Factores ergonómicos y psicosociales

- 7.1 Factores psicosociales
- 7.2 Factores ergonómicos

8. Buques de pesca

- 8.1 Actuación en el sector marítimo pesquero
 - 8.1a Protocolo en buques de menos de 15
 - 8.1b Protocolo en buques
- 8.2 Visita a buques de pesca

9. Evaluación de equipos

- 9.1 Evaluación de equipos

Criterios técnicos

Según el artículo 18.3 de la Ley 42/1997 de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene entre sus compe-

tencias: *“La definición de los criterios técnicos y operativos comunes para el desarrollo de la función inspectora en aplicación de los objetivos de carácter general que define la Conferencia Sectorial.”*

En este sentido, la Dirección General de la ITSS (como Autoridad Central) ha considerado oportuno y conveniente ofrecer a todas las empresas y ciudadanos interesados determinados Criterios Técnicos con el objetivo de informar sobre cuáles son las interpretaciones que realiza este órgano directivo sobre determinadas cuestiones relativas a la normativa laboral en el ejercicio de sus funciones.

Estos criterios se encuentran disponibles en la página web de la Inspección. Los referidos a la seguridad y salud en el trabajo son:

- N° 69/2009 sobre acoso y violencia en el trabajo.
- N° 83/2010 sobre presencia de recursos preventivos en las empresas.
- N° 84/2010 sobre aplicación de la reincidencia de las Actas de Infracción.
- N° 87/2011 sobre actuaciones inspectoras en relación al riesgo laboral de atraco.

6. La Inspección de Trabajo en cifras²



La Inspección de Trabajo y Seguridad Social cuenta actualmente con 915 Inspectores y 903 Subinspectores. En materia de prevención de riesgos laborales solo pueden actuar los primeros, con lo que podríamos decir que los recursos para vigilar el cumplimiento de la normativa preventiva en los más de 1.400.000 centros de trabajo (con unos 15 millones de trabajadores asalariados) son insuficientes ya que a cada inspector le corresponderían más de 1.500 empresas y más de 16.000 trabajadores, datos que están muy por encima de las ratios de otros países europeos como Finlandia o Dinamarca, que se sitúan en torno a 5.000 y 7.000 asalariados por Inspector, respectivamente.

En Madrid la plantilla está compuesta por 105 Inspectores de Trabajo y 103 Subinspectores; lo que nos sitúa en una media de 1.700 empresas por inspector, claramente por encima de la media del Estado.

Los artículos 19 de la ley 42/1997 y 14 del RD 138/2000 consagran el principio general de que las actuaciones de la ITSS se ajustarán al trabajo programado, sin perjuicio de la actividad que puedan exigir necesidades sobrevenidas o denuncias, rompiendo con lo que había venido siendo habitual hasta ese momento, que era el predominio de la actividad rogada y por iniciativa individual de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.



² Los datos han sido extraídos del Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2010.

Por tanto, dentro de la actividad total que desarrolla la ITSS hay que distinguir la actividad rogada por un lado, y la actividad planificada por otro.

La actividad rogada es la que responde a peticiones de actividad externa al Sistema de la propia ITSS, de la que cabe destacar los informes realizados a instancia de los Juzgados y Tribunales, la petición de informes y actuaciones de las Autoridades Laborales y de las de otras Administraciones. A ello habría que añadir también la actividad que se desarrolla para la comprobación de las denuncias formuladas por los trabajadores y los ciudadanos en general; en este caso se practicaron actuaciones en 8.282 casos en que se recibió denuncia, lo que supone un 7,28 por ciento del total de denuncias recibidas en las Inspecciones Provinciales de Trabajo por todas las materias.

Por su parte, la actividad planificada incluye los programas generales de objetivos, de ámbito supraautonómico aprobados por la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y los territoriales, acordados con las Comunidades Autónomas en las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Durante el año 2010 la ITSS ha realizado en materia de prevención de riesgos laborales un total de 119.753 órdenes de servicio, de las que 87.073 corresponden a actividad planificada; es decir, un 72,71 por ciento del total de toda la actividad.

Las actividades más importantes de la Inspección de Trabajo tanto en el Estado como en Madrid aparecen reflejadas en la siguiente tabla:

Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el área de seguridad y salud laboral durante el año 2010						
	Nº actuaciones realizadas	Nº infracciones en acta	Importe sanciones (euros)	Nº trabajadores afectados por infracciones	Nº paralizaciones	Nº propuestas de recargo
Estado	388.249	24.594	69.217.649	192.125	418	3.344
Madrid	23.451	2.276	7.474.074	39.673	55	246

Además, durante 2010 en todo el Estado se han practicado 111.979 requerimientos en materia de prevención de riesgos laborales y se han investigado 10.628 accidentes de trabajo y 1.036 enfermedades profesionales. En Madrid, se han formulado 6.832 requerimientos de subsanación y se han investigado 735 accidentes de trabajo.

Del total de los resultados derivados de estas actuaciones (infracciones, requerimientos y paralizaciones), las materias en las que se concentran fundamentalmente son: condiciones de seguridad e higiene de los lugares y centros de trabajo (17,8 por ciento), máquinas y equipos de trabajo (9,8 por ciento), formación e información a los trabajadores (9,7 por ciento), escaleras, plataformas y aberturas (8,9 por ciento), medios de protección personal (6,5 por ciento), evaluaciones de riesgos (6,5 por ciento), planificación de la acción preventiva (4,7 por ciento) y vigilancia de la salud (4,3 por ciento). Todas esas causas de las infracciones suponen el 68,2 por ciento del total.

También es de destacar que durante el año 2010 se formularon 4.718 requerimientos a las Administraciones Públicas, siguiendo el procedimiento administrativo especial para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado.

Según la información disponible actualmente hay 279 Técnicos habilitados que a lo largo del año 2010 han realizado 28.772 visitas. El número de comunicaciones recibidas en la ITSS por incumplimientos de requerimientos formulados por los Técnicos habilitados ha sido de 756, de las cuales 637 han dado lugar a acta de infracción y 1 a una paralización.

En cuanto a los expedientes remitidos al Ministerio Fiscal, el total fue de 1.261. Los principales fundamentos de la remisión han sido los accidentes de trabajo graves o muy graves (421), los accidentes mortales (128) y las paralizaciones (64).

Por otra parte, durante el año 2010 y en relación con los asuntos remitidos por la ITSS, en 348 se llevó a cabo el ejercicio de acciones penales y en 196 los asuntos remitidos fueron archivados por no estimarse que existía responsabilidad o trascendencia penal.

Respecto de los que se llevó a cabo el ejercicio de acciones penales, en 160 casos se trata de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, en 184 casos se trataba de acciones penales por delito de riesgo y en 4 casos concurrían los delitos de riesgo y de homicidio.

7. Normativa reguladora de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social



La normativa reguladora de la ITSS se encuentra integrada en primer lugar por la ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como por otras disposiciones no específicamente referidas a ésta, pero que también le atribuyen competencias y recogen diversas referencias y preceptos referidos a la misma, como la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y la Ley General de la Seguridad Social, cuyo Texto Refundido se aprueba por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Además, es preciso citar el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.

Por último, en cuanto a disposiciones reglamentarias, las principales a tener en cuenta son:

- El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la ITSS, aprobado por RD 138/2000, de 4 de febrero.
- El Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por RD 928/1998, de 14 de mayo.

- En cuanto al ámbito de las Administraciones Públicas, la OM PRE/2457/2003, de 9 de septiembre, por la que se establecen instrucciones sobre la ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en empresas que ejercen actividades en centros, bases o establecimientos militares, y el RD 707/2002, de 19 de julio, por el que se regula el procedimiento especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y de establecimiento de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado.

8. Intervención sindical en la Inspección de Trabajo

S

Son frecuentes por parte de los empresarios los incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo, que llevan a no adoptar las medidas que la Ley obliga para proteger la vida y la salud de los trabajadores.

Usadas todas las vías de negociación posibles, y no habiéndose conseguido eliminar y reducir los riesgos presentes en el lugar de trabajo, a veces es necesario presentar denuncia ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) para que verifique los hechos denunciados y en su caso requerir la subsanación de las deficiencias detectadas o la imposición de la sanción correspondiente.

La Inspección de Trabajo tiene, entre otras, la función de vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral, proponiendo a la Autoridad Laboral competente la sanción que corresponde cuando compruebe una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales. Además de asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales.

Formular una denuncia supone iniciar un proceso en el que se involucra a la Inspección en su calidad de fiscalizadora de la actuación

preventiva. Pero no implica un cese de la acción sindical, sino que requiere de actuaciones específicas de acompañamiento y seguimiento de la denuncia para asegurarnos de que es efectiva.

Aspectos a considerar en la denuncia

Las denuncias deben hacerse con método:

- Hacer la denuncia por **escrito**.
- Existe un **modelo de denuncia** que nos garantiza que no olvidaremos ningún dato necesario para su tramitación. Aunque no se utilice dicho modelo de denuncia el trámite se admite, pero puede que retrase su resolución el hecho de que falte algún dato. Puede presentarse también telemáticamente con los requisitos exigidos. En todo caso hay que recordar que los datos del modelo son necesarios, ya que facilita la identificación de la empresa.
- Describir las **situaciones de riesgo y/o los daños** a la salud (posibles o ya producidos).
- Citar la **legislación y normativas** que avalan la denuncia.
- Cuando en la legislación no se presente de forma explícita un tema específico, se deben citar **los principios generales de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales**: “En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y salud de los trabajadores y las trabajadoras en todos los aspectos relacionados con el trabajo (...) mediante la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores y las trabajadoras...”

Siempre que se produzcan daños a la salud de los trabajadores es conveniente interponer denuncia ante la ITSS, con el objeto de disponer de pruebas para posibles actuaciones posteriores y favorecer la protección de los derechos de la persona afectada. Debemos solicitar el recargo de prestaciones siempre que exista evidencia de falta de medidas de seguridad.

¿Cuál es el contenido?

- Datos personales del **denunciante** o denunciante: nombre y apellidos, DNI, domicilio a efectos de notificación y teléfono de contacto.

Conforme al artículo 13.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no se tramitarán las denuncias anónimas.

Los inspectores y subinspectores tienen el deber de considerar confidencial el origen de las denuncias, estando obligados a no revelar la identidad de los denunciantes a las empresas objeto de inspección.

- Identificar a los presuntamente **responsables**: nombre o razón social, ubicación de la empresa y actividad a la que se dedica.
- Qué **motivos** llevan a presentar la denuncia. Es vital argumentar el porqué de los posibles incumplimientos en materia de Seguridad y Salud. Se recomienda aportar, anexando a la denuncia, informes que estén en posesión del denunciante que razonen los motivos de dicha denuncia.
- Señalar claramente lo que **solicitamos** a la Inspección de Trabajo para poder hacer un seguimiento de sus actuaciones.
- Finalmente, se **fecha** la denuncia y se **firma**.

La **DENUNCIA** y los **DOCUMENTOS ANEXOS** (si los hay) serán entregados en el registro de la Inspección Provincial de Trabajo, donde cursarán su entrada. **ES IMPORTANTE LLEVAR EL ORIGINAL Y DOS COPIAS**, con el fin de que una de ellas y el original se quede en la Inspección y otra se la quede el denunciante con el sello de entrada.

¿Cómo se realiza el seguimiento?

- El organismo que da soporte técnico a la ITSS en materia de seguridad y salud en el trabajo es el Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo dependiente de la autoridad laboral de la Comunidad Autónoma de Madrid.

- Pasados 15 días, aproximadamente, desde la fecha de registro, la denuncia ya habrá sido asignada a un inspector. Así que, podemos **pasar por el registro o llamar por teléfono** (91 363 56 48) y pedir información del número de expediente que se le ha asignado (que es diferente al número de registro) y el nombre del Inspector actuante, además del despacho, el teléfono directo y el día que atiende visitas.
- Una vez conocidos los datos anteriores podemos **pasar a visitarle** e interesarnos por la evolución de la denuncia, si necesita más documentación... y acordar la fecha en la que va a realizar la visita al lugar referido en la denuncia. Con esta labor adelantamos su actuación, ya que evitamos esperar a la citación.
- Realizar un **seguimiento** de todas las actuaciones hasta la resolución de la denuncia y del cumplimiento por parte de la empresa, a través del informe de Inspección de Trabajo del que, como denunciante, deberemos tener una copia; además del preceptivo acompañamiento en las visitas a la empresa, obtención de las diligencias del libro de visita, etc.

¿Dónde se encuentra recogida esta relación?

En el **artículo 40 de la LPRL** se establece que los trabajadores y/o sus representantes:

- Podrán dirigirse a la ITSS al considerar insuficientes las medidas adoptadas y los medios utilizados.
- En las visitas a los centros de trabajo para la comprobación del cumplimiento de la normativa sobre prevención el Inspector de Trabajo comunicará su presencia, además de al empresario o a la persona inspeccionada, al comité de seguridad y salud, al delegado de prevención o, en su ausencia, a los representantes de los trabajadores, a fin de que puedan **acompañarle durante el desarrollo de su visita** y formularle las observaciones que estimen oportunas, a menos que considere que dichas comunicaciones pueden perjudicar el éxito de sus funciones.
- El **inspector informará a los representantes de los trabajadores** sobre los resultados de su inspección y de las propuestas realizadas.

¿Cómo se realizan las inspecciones?

Principalmente mediante la visita a los centros o lugares de trabajo; también mediante la comparecencia, a través de requerimiento del inspector o subinspector, de los sujetos obligados en las oficinas de la Inspección u otra oficina pública; requiriendo información o documentación o solicitando un informe técnico. Ambos procedimientos pueden ser complementarios.

¿Cuál es el resultado?

Como resultado de su actuación, de la que habrá de dejar constancia en el **Libro de visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad**³ que debe existir y estar a su disposición en todos los centros de trabajo, el inspector puede adoptar cualquiera de las siguientes medidas:

- Realizar **advertencias o recomendaciones verbales** sobre la forma de cumplir la normativa de prevención, siempre que no se deriven daños ni perjuicios directos a los trabajadores.
- Formular **requerimientos** para la subsanación de las deficiencias observadas en las “condiciones de trabajo” e indicar las correcciones o adaptaciones necesarias con indicación del plazo para llevarlas a cabo y la obligación de justificar su cumplimiento ante el propio inspector, salvo que se trate de una situación de riesgo grave e inminente.

Si el inspector realiza el requerimiento y no es cumplido por la empresa dentro del plazo establecido, hay que volver a denunciar poniendo el énfasis en el incumplimiento y reflejando el número de la Orden de Servicio establecida (se encuentra en la contestación o requerimiento).

- **Paralización de los trabajos o tareas** en los que se constate riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores. Será comunicado a la empresa responsable, mediante notificación formal o diligencia y dando cuenta

³ Legalmente se denomina diligencia

inmediata de la misma a la Autoridad Laboral competente, quien la pondrá en conocimiento inmediato de los trabajadores afectados, del comité de seguridad y salud, del delegado de prevención o, en su ausencia, de los representantes del personal. La empresa dará cuenta al Inspector de Trabajo y Seguridad Social del cumplimiento.

- Iniciar el **procedimiento sancionador** mediante la extensión de la correspondiente acta de infracción u obstrucción.

La extensión del acta de infracción es compatible con la formulación del requerimiento para la subsanación de las deficiencias detectadas y es preceptivo hacerlo cuando de la infracción normativa se deriven perjuicios directos para el trabajador, las circunstancias del caso lo aconsejen o se haya incumplido total o parcialmente el requerimiento formulado con anterioridad.

- Proponer al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) un **recargo del 30 al 50 por 100 en las prestaciones económicas** derivadas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que tengan su causa en faltas de medidas de seguridad e higiene.
- Proponer **incremento o reducción en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales** con relación a empresas por su comportamiento en la prevención de riesgos laborales (procedimiento aún no desarrollado reglamentariamente).
- Comunicar al **Ministerio Fiscal**, a través del Jefe de la Inspección, la existencia de infracciones que pudieran ser constitutivas de delito.

Conviene solicitar copia de la diligencia, ya que ayudará en las funciones que el Estatuto de los Trabajadores y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales otorgan para la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa.

Y en la visita ¿cuál es el papel de los delegados de prevención?

- Comprobar que las condiciones en las que el inspector efectúa la visita son las habituales en la empresa.
- Insistir hasta que el inspector dicte efectivamente una resolución o el problema se resuelva.
- Si la resolución es insatisfactoria, recurrirla (dirigirse a los servicios jurídicos del sindicato).

En las visitas de la ITSS para la comprobación del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales el Inspector de Trabajo debe comunicar su presencia al comité de seguridad y salud, al delegado de prevención o, si este estuviera ausente, a los representantes legales de los trabajadores, a fin de que puedan acompañarle durante su visita y formularle las observaciones que crean oportunas.

¿A quién se comunican los resultados de la actuación inspectora?

Debes conocer que la ITSS notifica de **forma obligatoria** los requerimientos y actas de infracción a la parte denunciada.

La ITSS comunica a todas las partes interesadas, incluyendo a los denunciantes, información por escrito de la decisión tomada, si se levantó acta de infracción, se realizó seguimiento, o no se tomó decisión alguna; informando al mismo tiempo de los recursos que corresponden contra dicha resolución, ante que órgano debe ponerse y en qué plazos.

La resolución emitida pondrá fin a la vía administrativa. A partir de ese momento y en caso de disconformidad deberá acudir a la vía judicial.

Administración General del Estado

La ITSS es también **competente** para ejercer la vigilancia y el control del cumplimiento de la normativa en el ámbito de las Administraciones Públicas.

El procedimiento especial de actuación de la ITSS para la imposición de medidas correctoras de los incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en la Administración General del Estado se puede iniciar a petición de los representantes del personal, mediante denuncia. En este caso, se debe acompañar de una relación de las **actuaciones previas** realizadas por los delegados de prevención, ante la jefatura del centro administrativo de que se trate, así como, en su caso, informe del comité de seguridad y salud correspondiente.

La Administración no puede ser condenada al pago de multas por sus infracciones, sino que se le impondrá **obligatoriamente** la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos con plazo para su ejecución.

El inspector actuante dará traslado de la propuesta de requerimiento a los representantes del personal, los cuales podrán formular alegaciones en el plazo de quince días hábiles desde la notificación de la propuesta de requerimiento.

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

PARTE SEGUNDA

1. Estudio descriptivo sobre las actuaciones rogadas de la Inspección Provincial de Trabajo de Madrid



a relación entre el sindicato y la Inspección de Trabajo no siempre ha sido fácil; en demasiadas ocasiones tanto los delegados de prevención como los propios responsables de salud laboral de las diferentes estructuras sindicales nos han trasladado su decepción frente a las respuestas obtenidas de la Inspección de Trabajo tras la presentación de una denuncia.

Para transformar esta realidad y como primer paso, desde la secretaría de Salud Laboral de CCOO de Madrid se puso en marcha una línea de trabajo específica cuyo objetivo era mejorar la coordinación con la Inspección Provincial de Trabajo de Madrid en todos sus ámbitos y específicamente en la gestión de las denuncias que desde la estructura sindical se tramitaban ante la Inspección.

Para avanzar en este objetivo, además de destinar recursos personales para trabajar en la práctica diaria esta coordinación, nos hemos planteado implicar directamente a toda nuestra estructura para hacer que la coordinación y la cooperación con la Inspección de Trabajo sea una realidad y, lo que es más importante, que sea un instrumento que cada vez nos resulte más cercano como aliada que es en la defensa de la seguridad y salud de los trabajadores.

Como parte de esta filosofía de trabajo hemos querido hacer una fotografía que refleje y caracterice las denuncias que desde CCOO

de Madrid se plantean ante la Inspección de Trabajo y en qué medida su resolución responde o no a nuestras expectativas.

1.1. Contenidos y método

Las denuncias analizadas corresponden a denuncias en materia de seguridad y salud planteadas ante la Inspección Provincial de Trabajo de Madrid por diferentes ámbitos de CCOO de Madrid, tanto por la estructura sindical como por delegados de prevención y/o trabajadores.

Con el objeto de poder analizar el máximo de denuncias, se ha realizado una búsqueda activa entre todas las gestionadas por la Secretaría de Salud Laboral de CCOO de Madrid y a través de la propia estructura sindical, especialmente de los responsables de salud laboral de federaciones de rama y de las uniones comarcales de CCOO de Madrid.

El procedimiento de trabajo utilizado se ha estructurado en varias fases:

1. Búsqueda activa de denuncias presentadas por los responsables del sindicato, los delegados o los trabajadores de CCOO en la estructura sindical.
2. Análisis de las denuncias presentadas.

Las variables estudiadas han sido:

- a) Relativas a la empresa: federación y comarca a la que pertenecen y quién realiza la denuncia (responsable del sindicato, representante de los trabajadores, delegado de prevención, trabajador, etc.).
- b) Relativas a las causas y motivos de la denuncia:
 - Exposición a riesgos laborales: agentes químicos, agentes físicos, agentes biológicos, factores ergonómicos, factores psicosociales, factores de seguridad, riesgo de género y orden y limpieza.

- Representación y derechos sindicales: comité de seguridad y salud no constituido, no celebración de reuniones del comité, impedimento a delegados de prevención y miembros del comité de ejercer sus competencias, falta de formación/información a delegados de prevención.
 - Actividades de prevención: plan de prevención, evaluación de riesgos y planificación, plan de emergencia, formación e información a trabajadores, vigilancia de la salud, protecciones colectivas, equipos de protección individual, adaptación del puesto de trabajo.
 - Daños a la salud: accidente laboral, enfermedad profesional, parte de accidente de trabajo e investigación de accidentes.
 - Servicios de prevención: mala actuación, insuficiencia de recursos, inadecuación de los recursos y mala gestión.
 - Medio ambiente: emisiones a la atmósfera, vertidos, residuos, sustancias tóxicas y gestión ambiental.
- c) Relativas a la gestión de la denuncia: requerimientos de subsanación, aspectos contemplados en la denuncia, actas de infracción, plazo de respuesta, desestimación de la denuncia.
3. Creación de una base de datos y tratamiento estadístico de los mismos mediante el programa SPSS.
 4. Elaboración de resultados.

1.2. Resultados

Una vez recopiladas las denuncias nos hemos encontrado con dos escenarios diferentes, el de aquellas de las que disponíamos de toda la información y cuya gestión consideramos como “completa” (entendiendo por ello la propia denuncia y la contestación a la misma por parte de la Inspección de Trabajo) y la de aquellas en la que solamente teníamos la denuncia presentada, bien porque la Inspección no ha remitido todavía la contestación (caso de las más

recientes) o bien porque esta se encuentra en poder del interesado y no hemos podido acceder a ella.

Para la mejor comprensión, a la hora de presentar el análisis, el total de las denuncias las dividiremos en 2 grandes grupos, que coinciden con los dos escenarios descritos anteriormente:

- El total de las denuncias: 998 casos, en los que analizaremos los datos referidos a la empresa, el denunciante y las causas de la denuncia.
- Denuncias completas: un total de 580 casos en las que contamos con la denuncia y la contestación de la Inspección, en el que analizaremos las variables restantes referentes a la gestión de la propia denuncia y a su resultado final.

1.2.1. Descripción global de las denuncias

En total, y para la realización del estudio, se han analizado 998 denuncias presentadas ante la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid en el área de Seguridad y Salud Laboral desde el año 2006, aunque la gran mayoría corresponden a los tres últimos años (2009-2011), que coinciden con el tiempo que desde la Secretaría de Salud Laboral de CCOO de Madrid venimos trabajando para reforzar nuestro papel en la Inspección de Trabajo.

Son los secretarios de Salud Laboral de las diferentes estructuras del sindicato los que más denuncias han interpuesto, en concreto el 54,2 por ciento del total, seguidos por los representantes de los trabajadores con un 33,9 por ciento, y dentro de los cuales son específicamente los delegados de prevención como representantes de los trabajadores con funciones específicas en prevención de riesgos laborales los que más denuncias han formalizado, concretamente un 25,7 por ciento del total.

Es evidente y entendible cómo son los responsables sindicales y los representantes de los trabajadores -que cuentan con protección legal además de una mayor sensibilización y formación en prevención de riesgos laborales- los que mayor número de denuncias interponen. Solamente el 11,3 por ciento de las denuncias planteadas lo han sido por trabajadores.

Es importante señalar que prácticamente la totalidad de las denuncias planteadas directamente por el Secretario de Salud Laboral de CCOO de Madrid, que suponen un 13,8 por ciento del total, han tenido como objeto accidentes de trabajo mortales o muy graves. En estos casos la denuncia ante la Inspección de Trabajo es sumamente importante no para conseguir que se investiguen -ya que lo hace de oficio- sino para ser partícipes de la investigación y tener toda la información necesaria para poder acceder a la personación como acusación popular de aquellos accidentes donde se demuestre la existencia de falta de medidas de seguridad y de incumplimientos empresariales frente a la normativa vigente.

Tabla 1: Denunciante

	Frecuencia	Porcentaje
Secretario de Salud Laboral	138	13,8
Secretario de Salud Laboral Federación	339	34,0
Secretario de Salud Laboral Comarca	64	6,4
Delegado de personal	54	5,4
Delegado de prevención	257	25,7
Delegado sindical	28	2,8
Trabajador	113	11,3
Oficio	5	0,5
Total	998	100

Es la ciudad de Madrid la que mayor número de denuncias aporta al estudio, con un 45,3 por ciento, seguida de la comarca del Henares, la Oeste y la Sur, con un 12,8, un 12,4 y un 10,1 por ciento respectivamente. Estos datos coinciden con las comarcas en las que el número de delegados de prevención elegidos es mayor, lo que nos indica que donde hay más presencia sindical los derechos de los trabajadores están mejor representados y defendidos. La categoría de “otras” se refiere a denuncias por accidentes de trabajo presentadas en la Comunidad de Madrid y que la empresa pertenece a otra Comunidad Autónoma.

Tabla 2: Comarca

	Frecuencia	Porcentaje
Henares	128	12,8
Sierra de Guadarrama	39	3,9
Norte	79	7,9
Oeste	124	12,4
Sur	101	10,1
Las Vegas	70	7,0
Madrid capital	453	45,3
Otras	4	0,4
Total	998	100

En el análisis por **federación de rama**⁴ -estructuras sindicales que agrupan sectores de actividad similares- podemos observar cómo la de Actividades Diversas destaca de forma clara sobre las demás, siendo la responsable del 30,3 por ciento del total de las denuncias analizadas.

Queda patente cómo, a pesar de ser una federación no demasiado grande en cuanto a afiliación y número de delegados, agrupa y concentra una gran actividad sindical, fruto sin duda de la necesidad de trabajar en sectores muy complicados como el sector de la limpieza donde operan múltiples empresas, la coordinación empresarial siempre es deficiente y la subrogación de trabajadores supone un hándicap importante en cuanto a prevención de riesgos laborales se refiere. Con mucha frecuencia, tras la subrogación, la empresa adjudicataria no respeta los acuerdos alcanzados en materia de prevención de riesgos laborales de los delegados de prevención con la empresa anterior por lo que tienen que “volver a comenzar de nuevo”, haciéndose necesario muy a menudo la interposición de denuncias ante la Inspección de Trabajo.

⁴ Las federaciones de rama de CCOO que se citan son: Actividades Diversas (AADD); Agroalimentaria; Comercio, Hostelería y Turismo (Fecoht); Servicios a la Ciudadanía (FSC); Construcción, Madera y Afines (Fecoma); Enseñanza; Industrias Textil, Piel, Químicas y Afines (Fiteqa); Industria; Sanidad y Sectores Sociosanitarios, y Servicios Financieros y Administrativos (Comfia).

La siguen, y por este orden, la federación de Servicios a la Ciudadanía y la de Industria, con un 19,2 por ciento y 18 por ciento del total, que corresponden con federaciones más grandes y con un mayor número de delegados de prevención elegidos.

Tabla 3: Federaciones		
	Frecuencia	Porcentaje
AADD	303	30,3
Agroalimentaria	23	2,3
Comfía	30	3,0
Enseñanza	12	1,2
Fecoma	84	8,4
Fiteqa	37	3,7
Industria	180	18,0
Sanidad	66	6,6
Servicios a la Ciudadanía	192	19,2
Sicoht	70	7,0
Total	998	100

Los **motivos de las denuncias** son muy variados y los hemos agrupado para su mejor análisis en diferentes grupos: exposición al riesgo, derechos sindicales, actividades preventivas, daños a la salud, servicios de prevención, medio ambiente y coordinación de actividades empresariales.

Se han contabilizado una media de 3,4 motivos diferentes por denuncia presentada. Las causas que de forma mayoritaria aparecen son la exposición a los riesgos laborales y los incumplimientos en las actividades preventivas, presentes en el 78,2 por ciento y 64,2 por ciento respectivamente. Los daños a la salud están presentes en un tercio de las denuncias analizadas, concretamente en el 34,3 por ciento; la representación y derechos sindicales en el 27,2 por ciento, y la coordinación de actividades empresariales en un 18,7 por ciento de los casos. El resto de causas tienen menor presencia y corresponden a servicios de prevención (5,9 por ciento) y medio ambiente (3,6 por ciento).

Tabla 4: Causas de las denuncias

	Frecuencia	Porcentaje
Exposición a riesgos	781	78,2
Actividades de prevención	641	64,2
Daños a la salud	342	34,3
Representación y derechos sindicales	272	27,2
Coordinación de actividades empresariales	187	18,7
Servicios de prevención	59	5,9
Medio ambiente	36	3,6

En cuanto a las denuncias que se tramitan por incumplimientos reglamentarios frente a la **exposición a los riesgos laborales** cabe destacar que son los factores relacionados con la seguridad los que tienen un mayor protagonismo, estando presentes en el 48 por ciento de ellas, seguidos por los factores psicosociales y los agentes físicos, con un 17,6 y un 15,2 por ciento respectivamente. Es importante destacar que además de los riesgos tradicionales, relacionados generalmente con la seguridad, aparecen cada vez con más fuerza los riesgos psicosociales, que son en este momento el segundo motivo de denuncia.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales considera que la organización del trabajo forma parte de las condiciones laborales que influyen en la salud y seguridad de los trabajadores y las trabajadoras, entre otros mecanismos a través de la exposición nociva a los riesgos psicosociales. Por ello, las características de la organización del trabajo deben ser evaluadas, controladas y modificadas si generan riesgos, siendo estos aspectos uno de los más obviados e incluso negados por los empresarios.

Parece pues evidente que para la Inspección de Trabajo abordar los riesgos psicosociales es un reto que ya está planteado y que de forma creciente va a seguir estándolo en los próximos años. Es importante analizar los factores organizacionales que existen en cada empresa y en cada centro de trabajo.

En tercer lugar aparecen los agentes físicos presentes en el 15,2 por ciento de las denuncias analizadas y en cuarto lugar los higiénicos derivados del orden y la limpieza, que aparecen en el 14,4 por ciento. Parece, al menos a priori, bastante “insólito” que para llegar a resolver una simple cuestión de orden y limpieza se tenga que recurrir a presentar una denuncia ante la Inspección de Trabajo, situación que refleja paladinamente el nulo compromiso de muchos empresarios con la seguridad y salud de los trabajadores, incluso en cuestiones tan básicas.

Siguiendo en orden de frecuencia, se encuentran los factores ergonómicos, presentes en el 13,6 por ciento de las denuncias y con mucha menor relevancia los agentes químicos, los agentes biológicos y los aspectos de género, limitándose estos últimos a cuestiones relacionadas con la protección de la mujer embarazada o en periodo de lactancia natural.

Tabla 5: Exposición al Riesgo

	Frecuencia	Porcentaje
Factores de seguridad	479	48,0
Factores psicosociales	176	17,6
Agentes físicos	152	15,2
Riesgos higiénicos (orden y limpieza)	144	14,4
Factores ergonómicos	136	13,6
Agentes químicos	118	11,8
Agentes biológicos	83	8,3
Riesgos de género	5	0,5

El segundo gran grupo en cuanto a volumen de denuncias corresponden a las denuncias planteadas ante incumplimientos en las diferentes **actividades preventivas**, resultando una de las situaciones más preocupantes la relacionada con la formación/información que los trabajadores reciben sobre los riesgos a los que están expuestos y las medidas de protección y prevención aplicables, y que aparece en el 31,6 por ciento de las denuncias analizadas.

La formación e información, además de una obligación empresarial y un derecho básico de los trabajadores, son aspectos imprescindibles en la prevención de riesgos laborales. La LPRL establece que el empresario debe facilitar a los trabajadores formación e información adecuadas sobre los riesgos presentes en sus puestos de trabajo, así como sobre las medidas de prevención y protección a adoptar. Debe garantizar que esta información ha sido recibida por todos y cada uno de los trabajadores y que éstos la conocen y comprenden perfectamente. Esta formación debe ser teórica y práctica, suficiente y adecuada en materia preventiva, tanto en el momento de su contratación -cualquiera que sea la modalidad o duración de ésta- como cuando se produzcan variaciones en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo, siendo este aspecto el que más habitualmente falla y que es objeto de denuncia ante la Inspección; en muchas ocasiones la formación es meramente “formal”, sin tener constancia de que sea leída y/o entendida. En muchos de los accidentes laborales aparece como una causa la falta de formación y/o información en prevención de riesgos laborales por parte de los trabajadores.

También es objeto de denuncia la falta de protecciones colectivas en un 28,1 por ciento de los casos, así como el incumplimiento en el 23,8 por ciento de los casos del artículo 16 de la LPRL, que hace referencia al plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de los riesgos y la planificación de la actividad preventiva.

El art. 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales enumera los principios de acción preventiva y explicita que dentro de las medidas a realizar respecto a la prevención de riesgos laborales hay que adoptar las que antepongan la protección colectiva a la individual, principio que es vulnerado en demasiadas empresas donde la primera, y a veces la única, medida preventiva adoptada son las protecciones individuales.

Tras 16 años desde la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales muchas empresas siguen incumpliendo obligaciones básicas en prevención como la realización del plan de prevención, la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva. Si tenemos en cuenta que estos instrumentos son los pilares básicos de la prevención, su ejecución se conforma como una necesidad de primer orden y el incumplimiento, bien en

su no realización o bien en la inadecuación a la realidad de las condiciones de trabajo, en un obstáculo insalvable para mejorar las condiciones de trabajo y los efectos de las mismas en términos de accidentes y enfermedades.

Otro aspecto denunciado en el 16,8 por ciento de los casos es que el empresario no proporciona a los trabajadores los correspondientes equipos de protección individual (EPIS), a pesar de que existe una legislación clara al respecto desarrollada en el Real Decreto 773/1997 sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual.

La vigilancia de la salud debe integrarse en la planificación de la actividad preventiva, siendo un instrumento que además de evaluar el estado de salud de los trabajadores y procurar un diagnóstico precoz de las alteraciones de salud, sirve para identificar problemas en la evaluación de riesgos y para verificar la eficacia del plan de prevención. A pesar de estas bondades y de ser una obligación empresarial y un derecho para los trabajadores, sigue habiendo empresas que niegan este derecho, y así lo ponen de manifiesto las 91 denuncias que plantean que la empresa no oferta a sus trabajadores procedimiento alguno para hacer vigilancia de la salud.

La inexistencia del Plan de emergencia y la no adaptación de puesto en casos de trabajadores especialmente sensibles son objeto de denuncia en el 7,7 por ciento y el 3,8 por ciento respectivamente. La adaptación del puesto en trabajadores especialmente sensibles es un tema complicado, y no siempre asumido por el empresario; así en ocasiones, incluso tras un requerimiento de subsanación por parte de la Inspección de Trabajo, ha sido necesario acudir al Juzgado de lo Social por el incumplimiento reiterado del empresario.

Tabla 6: Actividades de prevención

	Frecuencia	Porcentaje
Falta formación/información necesaria a trabajadores	316	31,6
Falta de protecciones colectivas	281	28,1
La empresa carece de Plan de prevención, ER y/o planificación	238	23,8
La empresa no proporciona EPIS a los trabajadores	168	16,8
La empresa no hace vigilancia de la salud	91	9,1
Inexistencia de Plan de emergencia	77	7,7
No adaptación del puesto al trabajador sensible	38	3,8

Otro de los temas muy presentes en las denuncias analizadas es el referido a los **daños a la salud**, y singularmente los accidentes de trabajo materializados como consecuencia de la falta de medidas preventivas que aparecen en casi un tercio de las denuncias, en concreto en un 31,8 por ciento. La falta de investigación de los accidentes, el no proporcionar el empresario al trabajador el parte de accidente de trabajo y las enfermedades profesionales son aspectos todavía poco denunciados, con un 3,5, un 2 y un 1,7 por ciento respectivamente.

Tabla 7: Daños a la salud

	Frecuencia	Porcentaje
Accidente laboral	318	31,8
Falta de investigación de accidentes	35	3,5
La empresa no facilita el parte de AT	20	2,0
Enfermedad profesional	17	1,7

Los derechos de participación y consulta -que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales reconoce a los trabajadores- se ejercen, como norma general, a través de los delegados de prevención. Esta figura es la que tiene asignadas funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo y constituye un elemento esencial para la mejora de las condiciones laborales en las empresas así como para la protección de la salud de los trabajadores.

Dentro del ámbito de **representación y derechos sindicales** son objeto de denuncia principalmente el referido a la formación e información de los delegados de prevención. Así y pese a estar recogido en el art. 37.2 de la LPRL, es obviado de forma reiterada por muchos empresarios, como lo demuestran las 215 denuncias (21,5 por ciento del total) que plantean este incumplimiento; parece como si los empresarios al no poder evitar que se nombren los delegados de prevención, quieran obstaculizar su trabajo negándoles la formación necesaria. Le sigue con un porcentaje también elevado, 11,5 por ciento, el impedimento por parte del empresario de dejar ejercer sus competencias y sus facultades tanto a delegados de prevención como a comités de seguridad y salud según estable-

ce los artículos 36 y 39 de la LPRL. Con mucha menos importancia aparecen los comités de seguridad y salud, bien porque no se celebran las reuniones legalmente establecidas o porque este ni siquiera se ha constituido.

Tabla 8: Representación y derechos sindicales		
	Frecuencia	Porcentaje
Falta de formación y/o información a DP	215	21,5
La empresa impide ejercer a DP y/o CSS	115	11,5
No se celebran reuniones del CSS	44	4,4
CSS no constituido	18	1,8

En un porcentaje cada vez mayor, en los centros de trabajo hay trabajadores externos o subcontratas con los que la empresa principal no guarda una relación laboral. Este escenario ha generado la necesidad de establecer algunos mecanismos de coordinación y de intercambio de información que se han establecido en el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en materia de **coordinación de actividades empresariales**. Este Real Decreto constituye una herramienta útil para la labor de los delegados de prevención con respecto a la actividad que desarrollan otras empresas dentro de su centro de trabajo, ya que les confiere unos derechos de información y participación muy necesarios para su intervención sindical en el control de los riesgos. El incumplimiento de esta obligación de coordinación empresarial está presente en el 18.7 por ciento de las denuncias analizadas, es decir en 187 casos.

Para cumplir con su obligación de prevención establecida en la LPRL, el empresario debe dotarse de los recursos técnicos necesarios. Estos recursos son los **Servicios de prevención**, cuya función es dar apoyo técnico a los empresarios y a los representantes de los trabajadores para organizar la prevención de la empresa. La organización de estos recursos puede realizarse según distintas modalidades, que decide el empresario con la participación de los representantes de los trabajadores y bajo restricciones que impone la ley y que condicionan la elección de una modalidad concreta.

Cada vez más, se entiende que el papel de los Servicios de Prevención no debe limitarse solamente a la gestión y ejecución de las actividades preventivas especializadas (evaluación de riesgos, vigilancia de la salud, etc.), sino que deben también promover la integración de la prevención en la empresa y asesorar al empresario y a los trabajadores y sus representantes. Además cada vez se exige que los servicios de prevención realicen sus funciones con mayor calidad, y esa “calidad mínima” exigible es que cumpla con los requisitos legales.

Conscientes del impacto que las actuaciones de los Servicios de Prevención tienen en las políticas preventivas de las empresas la Inspección de Trabajo incorpora en su Plan de trabajo anual un programa de control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Servicios de Prevención Ajenos en relación con sus empresas clientes, así como de la calidad de los servicios prestados.

En este sentido es importante transcribir literalmente alguna de las conclusiones que la Unidad Especializada en Seguridad y Salud Laboral de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Barcelona planteaba en el año 2006: *“Transcurrida una década desde su entrada en vigor, el análisis del cumplimiento de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales arroja en ocasiones un resultado negativo en cuanto a la eficacia alcanzada por los instrumentos de gestión que la Ley establece para facilitar a las empresas el desarrollo de la actividad preventiva presenta deficiencias. El carácter formal de los documentos de evaluación de riesgos y planificación de la acción preventiva, junto a la ausencia de una adecuada organización y gestión de la Prevención de riesgos laborales en las empresas son, en muchas ocasiones, consecuencia de una actuación deficiente de los Servicios de Prevención Ajenos. Ello es debido, a su vez, a la limitación de los recursos de estas entidades, la presión de la demanda de su actividad, las distorsiones en la competencia y la insuficiente implantación de la denominada ‘cultura preventiva’ en el seno de muchas empresas, que acuden en demanda de un servicio mínimo al menor precio posible con el único fin de evitar la responsabilidad administrativa.*

Todo ello hace necesaria una actuación de control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las entidades espe-

cializadas acreditadas como Servicios de Prevención Ajenos. La exigencia de un estricto cumplimiento de las obligaciones contraídas por estas entidades contribuirá firmemente al cumplimiento efectivo de la normativa de Prevención de riesgos laborales por las empresas y a evitar el cumplimiento puramente formal.”

Desde el ámbito sindical estamos muy acostumbrados a denunciar al empresario pero no tanto a los órganos técnicos, y esto es algo que es necesario cambiar. Debemos hacer conscientes a los responsables de salud laboral de nuestras estructuras sindicales y a los representantes de los trabajadores de la responsabilidad que tienen los Servicios de Prevención y del impacto de su actuación sobre las políticas preventivas en las empresas. En este sentido solo en 59 ocasiones se han presentado denuncias referidas a las actuaciones de los Servicios de Prevención. El 2,4 por ciento de las denuncias hace referencia a su mala actuación y el 1.9 a la insuficiencia de recursos.

Tabla 9: Servicios de Prevención

	Frecuencia	Porcentaje
Mala actuación	24	2,4
Insuficientes recursos	19	1,9
Mala gestión	15	1,5
Inadecuados recursos	1	0,1

En lo referente a los **temas medioambientales** el aspecto más denunciado es el relativo a los residuos aunque con un escaso 2,8 por ciento del total; el resto de temas -emisiones atmosféricas, vertidos, sustancias tóxicas y gestión ambiental- solo aparecen el 0,2 por ciento de las denuncias. Estos temas ambientales, al no existir delegados ni comités específicos de Medio ambiente en la mayoría de los centros de trabajo, están siendo cada vez más asumidos por los delegados de prevención, pues son los más adecuados no solo por su conocimiento de los riesgos existentes en los centros de trabajo sino también por su sensibilidad. Además, existen muchos puntos en común, metodologías de evaluación e intervención, prácticas y soluciones para trabajar y participar activamente, tanto en el proceso preventivo como en los de medio ambiente.

Tabla 10: Medio ambiente

	Frecuencia	Porcentaje
Residuos	28	2,8
Emisión a la atmósfera	2	0,2
Gestión agua y vertidos	2	0,2
Sustancias tóxicas	2	0,2
Falta o mala gestión ambiental	2	0,2

Un porcentaje no despreciable de las denuncias analizadas (10,8) recoge el incumplimiento por parte de los empresarios de **requerimientos anteriores** de la ITSS, que son a su vez motivo de nuevas denuncias. Este aspecto nos debe hacer reflexionar sobre la ausencia de cultura preventiva en un segmento del empresariado madrileño que considera que es más rentable pagar una sanción que invertir en prevención.

En la actualidad, la crisis económica ha aumentado la presión sobre las empresas para que reduzcan sus gastos, y esto incluye a las áreas de seguridad y salud. En nuestra sociedad en la que aún no ha terminado de calar la cultura de la prevención, hay demasiadas empresas que consideran la prevención como un gasto, ignorando o minimizando la importancia de la seguridad y salud en el trabajo. Esta premisa es absolutamente errónea, el “coste” de no implantar la PRL es muy elevado; basta recordar cómo la mayoría de los estudios informan de que en un accidente de trabajo los costes ocultos son aproximadamente 4 veces superiores a los costes asegurable, o que el potencial de la relación costo-beneficio para las inversiones en prevención puede ser de 1 a 2,2; o incluso mayor. Es decir, que por cada euro que las empresas invierten cada año en prevención en el lugar de trabajo, pueden esperar un rendimiento económico potencial de 2,20 euros.

El dinero invertido en prevención no es un gasto, sino una herramienta de competitividad y productividad. La prevención de riesgos laborales es una condición para la eficacia y la supervivencia de las empresas, por ello debe ser asumida y ejecutada con el

mismo interés que cualquier otra función empresarial. Pero además, puesto que lo que está en juego es la seguridad y salud de los trabajadores, es también una obligación inexcusable de todas las empresas ante la Ley.

1.2.2. Descripción de las denuncias resueltas

Del total de las denuncias analizadas y presentadas ante la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, en concreto en la Unidad Especializada de Seguridad y Salud Laboral, 580 están resueltas y completas -es decir, tenemos toda la información relativa a la gestión y resolución final de la denuncia-, lo que supone el 58,1 por ciento del total. Es a esta cifra a la que vamos a referir los datos relativos a la gestión de las denuncias, tiempos de respuesta y respuesta final.

Los **requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social** quedan reflejados en el art. 43 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales:

1. *Cuando el Inspector de Trabajo y Seguridad Social compruebe la existencia de una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, requerirá al empresario para la subsanación de las deficiencias observadas, salvo que por la gravedad e inminencia de los riesgos procediese acordar la paralización prevista en el artículo 44. Todo ello sin perjuicio de la propuesta de sanción correspondiente, en su caso.*
2. *El requerimiento formulado por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social se hará saber por escrito al empresario presentamente responsable señalando las anomalías o deficiencias apreciadas con indicación del plazo para su subsanación. Dicho requerimiento se pondrá, asimismo, en conocimiento de los Delegados de Prevención.*

Si se incumpliera el requerimiento formulado, persistiendo los hechos infractores, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, de no haberlo efectuado inicialmente, levantará la correspondiente acta de infracción por tales hechos.

3. *Los requerimientos efectuados por los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 9.2 de esta ley, en ejercicio de sus funciones de apoyo y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se practicarán con los requisitos y efectos establecidos en el apartado anterior, pudiendo reflejarse en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la forma que se determine reglamentariamente.*⁵

En una amplia mayoría de los casos, concretamente en el 81,7 por ciento -es decir, en 474 denuncias- la Inspección de Trabajo comprueba la existencia de incumplimientos normativos y realiza un requerimiento a la empresa para su subsanación.

Tabla 11: Efectúa requerimiento

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	474	81,7
No	106	18,3
Total	580	100,0

Estos requerimientos que hace la Inspección de Trabajo para que se corrijan incumplimientos normativos pueden contemplar todos o algunos de los aspectos denunciados, pero pueden ir más allá. En el 73 por ciento de los casos en los que la Inspección realiza requerimientos estos contemplan todos los aspectos denunciados, en el 20,5 por ciento contienen más aspectos de los denunciados y solamente en el 6,5 por ciento de los casos contempla menos aspectos de los denunciados.

Estos datos nos indican que las denuncias están bien fundamentadas y realizadas con método, siendo este uno de los aspectos que más se ha trabajado desde la Secretaria de Salud Laboral de CCOO de Madrid; no se denuncian cuestiones menores, se documentan los incumplimientos y previamente a la presentación de denuncia se agotan todas las vías de negociación y acuerdo, apostando por la acción sindical, y solo se recurre a ella como última opción, lo

⁵ El punto 3 ha sido añadido por la Ley 54/2003.

cual por otro lado es la estrategia habitual del trabajo sindical en las empresas.

Tabla 12: Aspectos contemplados en el requerimiento

	Frecuencia	Porcentaje
Contempla todos los aspectos denunciados	346	73,0
Contempla más aspectos de los denunciados	97	20,5
Contempla menos aspectos de los denunciados	31	6,5
Total	474	100,0

Como hemos visto, una de las funciones de la Inspección de Trabajo puede resumirse en la vigilancia del cumplimiento de la normativa, lo cual no significa necesariamente que cuando se detecte una conducta tipificada como infracción deba ser sancionada; es decir, la comisión de una infracción tipificada como tal no implica la automática imposición de sanción. Detectada la infracción tipificada por la norma, el inspector puede actuar de dos formas: la advertencia y/o requerimiento para que se corrija las deficiencias detectadas, o bien el inicio de un procedimiento sancionador con la propuesta de un acta de infracción. Ambas respuestas pueden tener lugar de manera paralela o progresiva; es decir, el inspector o la inspectora actuante puede requerir la subsanación de las deficiencias halladas y a la vez levantar acta de infracción o realizar solo un requerimiento de subsanación, y si fuera incumplido por el empresario proceder entonces a levantar el acta de infracción.

Del total de las denuncias presentadas en el 24,5 por ciento el inspector realiza una **propuesta de acta de infracción**.

Tabla 13: Propuesta de acta de infracción

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	142	24,5
No	438	75,5
Total	580	100,0

No siempre las denuncias presentadas terminan con un requerimiento o con un acta de infracción; en un porcentaje pequeño, el 5,2 por ciento de las mismas -en concreto, 30-, se **desestima** por diferentes motivos: 15 porque no hay objeto de denuncia (no aprecia el inspector incumplimientos), 9 porque no compete la denuncia al área de salud laboral, 2 por defecto de forma y 4 por diversos motivos (traslado a otras Comunidades Autónomas limítrofes, se remite a requerimientos anteriores, lo lleva otro inspector).

Tabla 14: Motivo por el que se desestima la denuncia

	Frecuencia	Porcentaje
No competente el área de Salud Laboral	9	30,0
No hay objeto de denuncia	15	50,0
Defecto de forma	2	6,7
Otros	4	13,3
Total	30	100

El **plazo de respuesta** -es decir, el tiempo transcurrido desde que se presenta la denuncia hasta que contesta la Inspección- es esencial para que los incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales se solucionen cuanto antes, evitando que los trabajadores estén expuestos de manera innecesaria a algún riesgos que se produzcan daños a la salud de los trabajadores o que se conculquen los derechos de los representantes de los trabajadores. Este plazo de contestación es de menos de 3 meses en la mayoría de los casos, concretamente en el 51,7 por ciento; entre 3 y 5 meses en el 34,7 por ciento, y más de 5 meses en el 13,6 por ciento.

Tabla 15: Tiempo de respuesta

	Frecuencia	Porcentaje
Menos de 3 meses	300	51,7
Entre 3 y 5 meses	201	34,7
Más de 5 meses	79	13,6
Total	580	100,0

No podemos comparar con otras Comunidades Autónomas -ni siquiera con una media nacional- porque no existen estos datos; pero consideramos que, dado el tamaño de la muestra, tanto los tiempos de respuesta como las respuestas obtenidas tras las denuncias son más que aceptables.

En **resumen**, y como conclusión más relevante, podemos señalar que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Madrid, en lo relativo a sus actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales, es un instrumento muy eficaz en la defensa de la seguridad y la salud de los trabajadores de nuestra región.

La exposición a riesgos y el incumplimiento de las actividades preventivas son las causas mayoritarias de las denuncias analizadas. En este sentido hay dos aspectos que destacan de forma notable sobre el resto. En primer lugar, el gran peso que la exposición a factores de riesgo psicosociales adquiere en el conjunto de las denuncias y que en nuestra opinión es un claro reflejo de cómo en los últimos años la organización del trabajo ha sufrido un importante deterioro.

El incremento de los ritmos de trabajo, unido a la práctica cotidiana por parte de las empresas de modificaciones en los horarios, en los turnos, en los periodos de descanso, etc., configuran una situación en la cual los trabajadores están expuestos de manera relevante a factores de riesgos psicosociales ligados al aumento de las exigencias y la disminución de los recursos, las compensaciones y la autonomía de los trabajadores.

La crisis económica se ha convertido en la disculpa permanente para incumplir la legislación vigente, también en el ámbito organizacional, de tal forma que muchas empresas no respetan los descansos entre jornadas, la duración mínima del descanso semanal, el límite de realización de horas extraordinarias, o no realizan evaluaciones de riesgo psicosociales.

Por otro lado llama poderosamente la atención cómo dentro de las actividades preventivas que más se incumplen y que acumulan un número considerable de denuncias se encuentran la formación y la información de los trabajadores. A menudo somos testigos de cómo desde algunos sectores empresariales se esgrime el argumento económico para rebajar los estándares de prevención en sus empresas y de que para afrontar la crisis no pueden invertir en seguridad y salud.

Pues bien, siendo este un argumento claramente erróneo -está suficientemente contrastado que la prevención de riesgos laborales no solo no es un gasto sino un elemento de calidad y competitividad de las empresas-, lo más evidente es que la formación e información de los trabajadores son una herramienta preventiva de primer orden cuyo coste económico es muy reducido y que prácticamente no supone un gasto añadido.

En lo referido a los daños a la salud se evidencia cómo las enfermedades profesionales no son una prioridad, tampoco en nuestro entorno; así, siguen siendo los accidentes de trabajo los daños a la salud más visibles y los que generan mayor actividad inspectora por parte de los trabajadores y sus representantes.

Los derechos de representación y sindicales están presentes en casi un tercio de las denuncias, siendo de nuevo la formación e información -en este caso, de los delegados de prevención- el aspecto más denunciado.

El hecho de que en un 81,7 por ciento de las denuncias presentadas y completadas la Inspección de Trabajo compruebe la existencia de incumplimientos normativos y realice requerimiento de subsanación a la empresa y que en un 24,5 por ciento se proponga un acta de infracción nos indica de forma clara que, al menos en estos últimos años, nuestro nivel de eficacia respecto a las denuncias presentadas es muy alto.

En este resultado pueden estar incidiendo dos circunstancias; una de ellas es sin duda nuestro trabajo diario de colaboración, coordinación y seguimiento con todos los inspectores e inspectoras de trabajo de Madrid, y otra es el esfuerzo realizado para que las denuncias presentadas estén suficientemente fundamentadas y argumentadas, evitando en la medida de lo posible la dispersión dentro de un mismo sector y configurando en bastantes ocasiones líneas de trabajo colectivas y conjuntas con la propia Inspección.

Los plazos de respuesta tras la presentación de una denuncia se sitúan en la mayoría de los casos por debajo de los 3 meses, tiempo que podemos considerar aceptable, máxime si consideramos los escasos recursos que la Inspección de Trabajo tiene en Madrid y las excesivas ratios de empresas y trabajadores adscritas a cada inspector.

2. Anexo: Modelo de denuncia ante la Inspección de Trabajo



ESCRITO DE DENUNCIA

Datos Generales

Espacio reservado Registro de Entrada	Espacio reservado Registro de Salida
---------------------------------------	--------------------------------------

Datos del Denunciado

Nombre o Razón Social: N.I.F. o C.I.F.:

Actividad: C.C.C.:

Domicilio Social:

Domicilio Centro de Trabajo:

Localidad:

Provincia: Código Postal:

Nº de Trabajadores: Horario: a ¿Continúa abierta la Empresa? SI NO

Datos del Denunciante

Nombre y Apellidos:

N.I.F. o C.I.F.: N.A.F.:

Domicilio:

Localidad:

Provincia: Código Postal:

Teléfono: ¿Es o ha sido trabajador de la empresa? SI NO

Fecha de ingreso: Fecha de cese: Motivo del Cese:

Si actúa en nombre de otros trabajadores indique Nombre y Apellidos:

¿Tiene presentada demanda judicial por el mismo motivo que esta reclamación?

SI NO

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

CORREO ELECTRÓNICO/ WEB:

webtss@mtrn.es
www.mtrn.es/iss



De conformidad con lo dispuesto en el art. 5.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos, se informa que el presente formulario contiene datos de carácter personal que se incorporarán a un fichero titularidad del Ministerio de Trabajo e Inmigración y serán tratados con la única finalidad de gestionar funciones derivadas del motivo de la solicitud y, en su caso, a cederlos a las Instituciones y Organismos previstos en el art. 12 de la Ley 42/1997 de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a efectos de completar su gestión. Se podrán ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición mediante un escrito dirigido a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social donde se efectúe el Registro del presente documento.

Según lo establecido en el art 9.1 f) del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo (BOE de 3 de junio) por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden Social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, el denunciante no tendrá la consideración de interesado en esta fase de actividad inspectora previa sin perjuicio de que, en su caso, tengan tal condición en los términos del artículo 31 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común una vez que se inicie el expediente sancionador o liquidatorio.

RELATO DE HECHOS: (Concretar el motivo, acompañando documentación justificativa en su caso)

FIRMA DEL DENUNCIANTE

Firmado:.....

IP-107

CORREO ELECTRÓNICO/ WEB:
webtss@mtin.es
www.mtin.es/iss

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

PARTE TERCERA

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: instrumento de las políticas sociales

Beatriz Losada Crespo, *Dirección Territorial Jefa de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid*



Introducción histórica

Iniciar una pequeña reflexión sobre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social obliga a recordar su íntima conexión con el Derecho del Trabajo, el cual nace con la vocación de defender a la que se presume parte débil de la relación laboral: el trabajador.

Bajo esta premisa se hace necesario analizar sintéticamente la historia de la Inspección de Trabajo, estrechamente vinculada a la evolución de las reformas sociales, y su plasmación en la normativa social.

A principios del siglo XX, las terribles condiciones de vida de los trabajadores y la aparición del movimiento obrero provocan el importante debate sobre la necesidad de llevar a cabo las reformas sociales, entre las que se encuentra la creación de la Inspección de Trabajo en 1906.

La intervención del estado en las relaciones laborales, con la finalidad de proteger a los sectores más débiles de la clase trabajadora

(mujeres y menores en primer lugar, extendiéndose posteriormente a la totalidad de la clase trabajadora), fue impulsada por políticos regeneracionistas, intelectuales provenientes de la Institución Libre de Enseñanza y el catolicismo social. Sin duda, la creación en 1903 del Instituto de Reformas Sociales, integrado por representantes del gobierno y de las organizaciones obreras y patronales, pretende equilibrar la lucha entre capital y trabajo, y de su seno nacieron instituciones como el Instituto Nacional de Previsión y la Inspección de Trabajo, se legalizaron las asociaciones sindicales, la huelga y se articularon sistemas para la solución de conflictos laborales, lo que evidencia la preocupación frente a una creciente tensión emanada de una clase obrera cada vez más organizada y combativa.

Sin embargo la situación de desequilibrio se mantendrá y será a partir de 1917 cuando la legislación social consigue un importante avance, estableciéndose la jornada de 8 horas, la creación del Ministerio de Trabajo (1920), la adhesión de España a la Organización Internacional del Trabajo o el inicio del seguro obligatorio de vejez en 1921.

Con el Régimen Dictatorial de Primo de Rivera, la intervención laboral se intensifica dando al traste con alguno de los logros conseguidos en la etapa precedente, como la huelga, e intentando organizar a toda la sociedad bajo un único sistema, la Organización corporativa nacional, que pese a aprobar el Código de Trabajo y regular la protección de la maternidad no resolvería la creciente tensión social.

Es evidente que la Inspección nace en un contexto de intervencionismo estatal, junto con la inspección de emigración y la de seguros sociales, cuya primera reglamentación encomienda al *Servicio de Inspección* velar por el cumplimiento de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, la de condiciones de trabajo de mujeres y niños y la del descanso dominical. Vinculada desde su origen a la garantía de la seguridad y salud de los trabajadores, resultaba protectora del empresario, al que no debía imponer sanciones si se demostraba error de hecho, y siempre su actuación debía evitar crear perjuicios a la industria.

Sin duda, hablar de la creación de la Inspección de Trabajo obliga a mencionar al General Marvá como organizador de la misma en esta

primera atapa, quien concebía la labor inspectora como la acción del tornillo que penetra lenta y continúa en el trozo de madera que ha de sujetar. A partir de este momento la Inspección de Trabajo irá adquiriendo un papel fundamental en la denuncia de las terribles condiciones de vida y trabajo, como queda testimonio en las memorias anuales de la Inspección.

Los intentos de resolver los problemas sociales de la II República (fundamental la reforma agraria en un país agrícola con una situación lamentable) chocaron con un contexto interno e internacional de crisis económica y tensiones políticas, que desembocaron en la Guerra Civil y finalmente en un Régimen Dictatorial. Sin embargo, durante la República se llevó a cabo un importante impulso a la legislación social, con la limitación absoluta de la jornada a 8 horas, la creación de la Sala social del Tribunal Supremo, una nueva regulación de la Inspección de Trabajo, la ley de contratos de trabajo, la creación de la Oficina Central de colocación o la consagración del principio de igualdad de retribución por razón de sexo.

Al reconocer la Constitución de 1931 a España como una República democrática de trabajadores de toda clase, encomendando al Gobierno la inspección de la legislación social, era lógico impulsar una nueva regulación de la Inspección de Trabajo en 1931, donde se consagra el principio de que el desconocimiento de la norma no exime de su cumplimiento, naciendo una verdadera potestad sancionadora de la administración laboral al margen de la jurisdicción social.

Sin embargo, a partir de 1939 se inicia la política autárquica franquista, en la que todos los trabajadores y patronos pasan a formar parte de una organización vertical sindical, desapareciendo las organizaciones y partidos de la república, y empeorando las condiciones de vida y de trabajo. La legislación social, en desarrollo del Fuero del Trabajo, consolidará mediante el intervencionismo estatal un sistema de seguridad social y garantizará los derechos individuales derivados del contrato (Ley de Contratos de Trabajo) pero con total negación de los derechos colectivos.

No hay que olvidar importantes avances en la regulación de la protección de la seguridad y salud de los trabajadores con la promulgación del Reglamento General de Seguridad e Higiene del Trabajo

en 1940 y la creación del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo (1944), y finalmente la elaboración del Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (1970), del que deriva la creación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo vinculado a la aprobación de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo en 1971.

En 1960 se ratifica en Convenio 81 de la OIT, sobre la Inspección de Trabajo, que provocará la modificación de la Ley 15 de diciembre de 1939 que creaba el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, integrando a los preexistentes de trabajo, previsión social, empleo, emigración e higiene de los trabajadores (primera inspección española generalista), dando lugar a la aprobación de la Ley 39/1962 y el Decreto de 1971 sobre la Inspección de Trabajo cuya actuación, facultades y funciones se corresponden prácticamente con las actuales, con una progresiva tecnificación de sus miembros.

La aprobación de la Constitución Española de 1978, y su consagración de derechos sociales, dará lugar al actual marco normativo social, con los Textos Refundidos del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley General de la Seguridad Social, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, materializando la primera característica de nuestro Estado, según el art. 1 de la propia Constitución: social.

Por lo que afecta a la Inspección de Trabajo, se produce uno de los avances más importantes de toda su historia (más de 100 años): se aprueba una regulación, la contenida en la Ley 42/1997, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que configura el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un conjunto institucional integrado, cuyas funciones se ejercitan de acuerdo con el ámbito de competencias propio del Estado y de las Comunidades Autónomas, garantizando la unidad de acto, y la totalidad de las garantías en su procedimiento de actuación, mediante la regulación de su organización y funcionamiento (RD 138/2000), y del procedimiento de actuación (RD 928/1998).

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social hoy: instrumento de políticas sociales

Como ya se ha apuntado, la aprobación de la Constitución Española de 1978 supone el reconocimiento en su art. 1.1 de un Estado social y democrático de Derecho. A partir de esta primera caracterización del Estado como social, no es de extrañar el reconocimiento a lo largo de su articulado del papel de los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios (art.7), del derecho a la libertad sindical y a la huelga (art. 28), del derecho al trabajo (art. 35), a la negociación colectiva y adopción de medidas de conflicto colectivo por trabajadores y empresarios (art 28), imponiendo a los poderes públicos el fomento de la formación y adaptación profesional, así como velar por la seguridad e higiene en el trabajo y la garantía del descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas (art. 40.2) y el mantenimiento de un régimen público de seguridad social (art. 41).

Por y para la vigilancia y control del cumplimiento del marco normativo de desarrollo de estos preceptos constitucionales, la Ley ordenadora de la Inspección de Trabajo regula **un servicio público** al que corresponde, en su caso, exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias, que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios números 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.

Tan importante y a la vez delicada misión, se encomienda en su totalidad a funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional, pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), junto con los Subinspectores de Empleo en sus respectivos ámbitos de competencias, a los que se garantiza independencia técnica, objetividad e imparcialidad.

Se constituye por lo tanto y por primera vez un **sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social** definido en el art. 1 de la Ley Ordenadora de la ITSS y que está integrado por el conjunto de

principios legales, normas, órganos, funcionarios (tanto Inspectores de Trabajo y SS, Subinspectores de Empleo y el resto de personal administrativo que apoya a aquellos funcionarios) y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de la legislación social: normas laborales; de prevención de riesgos laborales; de Seguridad Social y protección social; colocación, empleo y protección por desempleo; cooperativas; migración y trabajo de extranjeros, y de cuantas otras materias le sean atribuidas.

Es evidente el reconocimiento del importante papel que juega en el Estado “social” la Inspección de Trabajo, a la que se dota de un carácter **generalista** frente a otros modelos de Inspección existentes en el ámbito internacional. Una concepción integral e integradora del trabajo y del propio trabajador, obliga necesariamente a considerar a este en su relación laboral desde todos los puntos de vista que la propia Constitución está imponiendo: laboral (individual y colectiva), de seguridad social y prevención de riesgos laborales. Este importante matiz es regulado en la Ley Ordenadora, otorgando a la Inspección la facultad para desempeñar todas las competencias que tiene atribuidas en el artículo 3 de la precitada Ley, lo que en cualquier caso es compatible con la especialización funcional.

Pero será sin duda la nueva organización territorial del Estado contenida en la Constitución Española la que hizo precisa la promulgación de una nueva regulación que tuviera en cuenta la configuración de la actividad inspectora, de un sistema institucional integrado, donde el Estado y las Comunidades Autónomas comparten las competencias entre ambos poderes públicos, generando la **doble dependencia**: jerárquica del Ministerio de Trabajo e Inmigración (Estado) y funcional de la Comunidad Autónoma donde se presten los servicios.

La necesidad de mantener el carácter integrado del sistema se pone de manifiesto en el carácter de **Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo**, de tal modo que en el marco del desarrollo del proceso autonómico resulta perfectamente compatible la existencia de este Cuerpo Nacional de dependencia jerárquica estatal con el ejercicio de las competencias de ejecución de la legislación laboral, propias de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde

la titularidad de la potestad sancionadora en tales materias (de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la interpretación que por el mismo se hace del alcance de las competencias exclusivas del Estado enumeradas en el artículo 149.1.7 y 17 de la Constitución Española, según los cuales el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, y la Legislación Básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas).

Los sistemas de protección social han de servir para responder con suficiente *eficiencia a su creciente complejidad, siendo preciso un cada vez mayor perfeccionamiento y especialización de este instrumento público* encargado de su control y vigilancia, lo que sin duda justifica la precitada configuración integral del dispositivo inspector en el orden social.

Hay que aplaudir la configuración efectuada por la ley 42/1997, ordenadora de la ITSS, del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al que define como un *conjunto institucional integrado, cuyas funciones se ejercitan de acuerdo con el ámbito de competencias propio del Estado y de las Comunidades Autónomas*, permitiendo que los Inspectores desarrollen la totalidad de los cometidos que legalmente tienen encomendados, cualquiera que fuera la Administración titular de la competencia, toda vez que son titulares de los cometidos y funciones cuyas materias son competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, actuando funcionalmente en uno y otro caso como Administración del Estado y Administración Autonómica, respectivamente, como pone de relieve el Tribunal Constitucional en su Sentencia 185/1991 e inspirado en el principio de colaboración interinstitucional.

Mientras que la dirección y coordinación del sistema se residencia en el Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de la Autoridad Central de la Inspección, el sistema se sirve de dos mecanismos de articulación con las Administraciones Autonómicas: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, configurados como espacios de coincidencia y participación de las diferentes Adminis-

traciones públicas con competencias en las materias sujetas a inspección. Estos mecanismos sirven para **facilitar la comunicación e información mutuas para la colaboración y cooperación en las líneas básicas de actuación de una Inspección.**

Por lo expuesto, la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, en el ámbito de sus respectivas competencias deben organizar el ejercicio de las actuaciones inspectoras respetando aquellos principios fundamentales para garantizar la calidad del mismo, esto es: la concepción única e integral del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como la colaboración, coordinación y cooperación recíprocas.

Esta necesidad obliga a **planificar y programar sus actividades** en campos de creciente complejidad y extensión, superando la mera actividad derivada de las denuncias o reclamaciones de los interesados y evolucionando desde una actuación reactiva a una proactiva, donde las aportaciones deben proceder no sólo de las administraciones titulares de las competencias sino también de aquellos otros sujetos a los que la propia Constitución otorga un papel fundamental en la promoción y defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios: los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales.

Sin duda la actual configuración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social responde a la necesidad de disponer de un ***instrumento inspector común, coherente con una legislación básica a aplicar también común, que enlaza la necesaria preservación de los principios de solidaridad, de igualdad y de unidad de mercado que consagran nuestra Constitución***, como señala la propia Exposición de motivos de la Ley Ordenadora, preservando muy especialmente el principio de ***unidad de función***, con un máximo respeto al marco jurídico de garantías para aquellos que estén sujetos a la actividad inspectora, mediante la regulación de un ***procedimiento administrativo*** (RD 928/98, por el que se aprueba el Reglamento para la imposición de sanciones en el orden social y extensión de Actas de Liquidación) que supone sin duda una garantía para todos los administrados.

Como vemos, el papel de la Inspección como instrumento vinculado a las políticas sociales está perfectamente definido y tiende a garantizar aquellos principios generales reconocidos en el propio art.1.1 de la Constitución Española, entre los que hay que destacar **la igualdad**. Igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, de todos los trabajadores y de todos los empresarios en todo el territorio nacional.

Si bien es cierto que podría parecer que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no contribuye a la consecución de aquel objetivo, no es menos cierto que existen mecanismos de colaboración entre ambas administraciones (Conferencia Sectorial y Comisiones Territoriales) que garantizan aquella **coordinación**. En este sentido sólo es necesario que todos los sujetos involucrados en la definición y planificación de los objetivos que afectan a la actividad desarrollada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo hagan desde un único punto de vista: *la salvaguardia de los derechos de los trabajadores garantizando la igualdad de trato de todos los empresarios*.

El principio de **unidad de acto**, principio esencial de la Inspección, requiere esa adecuada coordinación entre las Administraciones. Efectivamente, si recordamos que el sistema y modelo de Inspección español es de vocación generalista, no puede olvidarse que los sujetos de la legislación social conforman un todo desde los distintos puntos de vista de aquella legislación social. Por ello, aspectos tan importantes como los datos existentes en las bases de datos del Estado, y que si bien es cierto afectan a competencias exclusivas del Estado (Seguridad Social), constituyen una herramienta esencial y deben estar a disposición de los Inspectores y Subinspectores de Empleo, cualquiera que sea el territorio del Estado y la actuación concreta que estén desarrollando, puesto que sólo a través de una investigación profunda podrán aflorar la totalidad de circunstancias que influyen en la situación de cada una de las relaciones laborales que vinculan a cada trabajador con una empresa.

En caso contrario se estará produciendo una **infrautilización** de estos Cuerpos de funcionarios, lo que sin duda redundará en perjuicio de trabajadores y empresarios, y en general de todos los sujetos legitimados y/o interesados en estos procedimientos. Esta

infrautilización provoca igualmente la **ineficacia** de este sistema, que goza del prestigio y profesionalidad que le otorgan más de cien años de historia y una proximidad a la realidad del mercado de trabajo única. Esta íntima relación con el mercado de trabajo y todos sus sujetos –trabajadores, empresarios, sindicatos y organizaciones patronales– le convierten no ya en un espectador privilegiado sino también en un sujeto activo de importancia crucial en analizar aquella realidad que supervisa y la incidencia de las reformas legislativas laborales en la realidad social.

La garantía del principio de unidad de acto, con todo lo que ello conlleva, debe inspirar las relaciones entre ambas Administraciones Públicas en el desarrollo de los ámbitos de las competencias que tienen encomendadas, y ello con la finalidad de **salvaguardar las condiciones de trabajo y la calidad de un Servicio Público esencial** para cualquier comunidad, más aún cuando éste se define en primer término como Estado social.

En el contexto actual, donde estamos asistiendo a procesos de trasposos de la Inspección a las Comunidades Autónomas, es absolutamente necesario un análisis adecuado de los términos de tal transferencia, donde todos los sujetos públicos y privados –sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales– valoren los aspectos verdaderamente relevantes: que sea más beneficiosa para el ciudadano y garantice el buen funcionamiento y calidad del Servicio Público.

Para concluir, simplemente recordar que **la finalidad del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es vigilar el cumplimiento de la normativa laboral, que incluye normativa de seguridad social y de prevención de riesgos laborales, objetivo de interés general que garantiza la defensa de los derechos de los trabajadores y la igualdad de los empresarios ante la ley, lo cual constituye el núcleo esencial de la política social en todo sistema constitucional moderno y democrático.**

La Inspección de Trabajo

Enrique Lillo Pérez

Abogado Gabinete Interfederal CCOO

E

l sistema de Inspección de Trabajo constituye, al igual que la jurisdicción laboral, un instrumento imprescindible y de necesario uso por parte de los sindicalistas y de los trabajadores en general.

Es frecuente la presentación de muchas denuncias ante la citada Inspección por parte de sindicalistas, miembros de comités de empresa, delegados sindicales y trabajadores. Las materias sobre las que versan la citadas denuncias son múltiples, desde impago de salario a denuncia por deficiente cotización a la Seguridad Social, muchas de las cuales se tramitan después de una sentencia favorable de cuyo contenido se deduce que la empresa ha cotizado por una cantidad inferior a la legalmente debida y, por lo tanto, la finalidad de la denuncia es conseguir el acta de liquidación de cuotas en Seguridad Social para proceder en bastantes ocasiones a regularizar, a través de las nuevas bases de cotización correctamente establecidas en el acta, una base reguladora superior en el importe de la prestación por desempleo o en cualquier otra prestación.

Desde el punto de vista de los derechos individuales de los trabajadores resulta por ello insustituible el papel de la Inspección de Trabajo. Máxime si tenemos en cuenta la importancia que tienen las actas de infracción en lo relativo a accidentes de trabajo, como más adelante expondremos, y con las derivaciones que este acta puede tener, dada

la presunción legal de certeza del contenido de las mismas, establecida en el art. 53.1.a) de la Ley de Infracciones y Sanciones, Real Decreto Legislativo 5/2000 de 4 de agosto, y en la Disposición Adicional Cuarta epígrafe 2º de la Ley 42/97 de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En materia colectiva son frecuentes las denuncias por parte de representantes sindicales de los trabajadores en cuanto a incumplimiento de la obligación de información y consulta por parte de las empresas, prevista en el art. 64 y concordantes del Estatuto de los Trabajadores, en lo relativo a entrega de copias básicas de contratos, información de contratación, marcha económica o información económica de la empresa, o las denominadas cláusulas normativas de los convenios colectivo, que prácticamente son todas, puesto que las obligacionales son residuales y solo pueden afectar al denominado deber de conducta negociadora de los firmantes del convenio pero no a los derechos y obligaciones que con carácter general se reconocen en el mismo.

Hay que tener en cuenta también que la denuncia anónima no puede tramitarse porque así lo establece el art. 13.2 de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo, y además hay que tener en cuenta que el denunciante, que debe estar identificado perfectamente en el escrito de denuncia, debe relatar con la claridad y extensión necesaria cuáles son los hechos objeto de denuncia.

Esta regla es de fundamental observancia, puesto que al igual que las demandas ante la jurisdicción social no pueden ser telegráficas sino que deben contener un relato suficiente y claro de los hechos constitutivos de la misma, el escrito de denuncia debe incluir también un relato claro y suficiente de los hechos, de manera que con su lectura se deduzca, con la mayor claridad posible, que estamos en presencia de infracciones en lo relativo a normas laborales o normas de Seguridad Social o normas de prevención de riesgos laborales y otras materias en relación con las cuales la Inspección de Trabajo tiene el deber de vigilancia y de control, así como de inicio de procedimiento sancionador, si se infringen normas. Incluso es conveniente la lectura previa por parte del sindicalista, trabajador, asesor o abogado del contenido de la Ley de Infracciones y Sanciones en materia del orden social para que junto con el relato

suficiente de hechos, se pueda establecer en cuáles de las infracciones tipificadas o previstas en la ley puede incardinarse la citada infracción.

Ciertamente, la actuación del funcionario del sistema de Inspección de Trabajo tiene mucho margen de discrecionalidad en cuanto a la mayor o menor diligencia y celeridad en la comprobación y verificación de los hechos objeto de denuncia, así como tiene margen de actuación discrecional para decidir qué medios de investigación o comprobación va a utilizar, si la visita al centro de trabajo, la citación al denunciante o de los representantes de los trabajadores para intercambiar información con ellos, o la citación a los representantes legales de la empresa o directores de Recursos Humanos.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el Inspector de Trabajo actuante o el Subinspector tienen el deber de confidencialidad y sigilo y no deben informar a la empresa de la personalidad o autoría del denunciante, salvo que esto resulte imprescindible dado el carácter sindical colectivo de la denuncia y su posible arreglo mediante una labor de mediación del propio Inspector que facilite el acuerdo con la empresa.

Hay que tener en cuenta además que la finalidad de la actuación de la Inspección de Trabajo no solo es que con el acta de infracción se abra un expediente sancionador y termine en multa impuesta a la empresa por la autoridad laboral o, en su caso, por el gobierno autonómico o el gobierno central, para los casos más graves.

También es importante que la actuación del Inspector en ocasiones no termine solo en una multa, sino en un informe o requerimiento a la empresa para que tras el mismo se subsanen las anomalías o irregularidades denunciadas. La importancia que tiene esta actuación de la Inspección en lo relativo a formular requerimientos llega hasta el punto de que el propio art. 43 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula con extensión esta fórmula como vía o cauce para que la empresa subsane inmediatamente las irregularidades o anomalías detectadas y ajuste su actuación, tras la adopción de estas medidas, a la normativa de prevención de riesgos laborales y, por lo tanto, se eviten situaciones de riesgo, previnién-

dose en consecuencia la producción de accidentes de trabajo, independientemente del resultado de estos en cuanto a si existen o no lesiones o incluso accidentes con muerte, dado que puede haber infracciones de normas de seguridad laboral cuya generación de riesgo para la salud de los trabajadores no tenga una materialización súbita en lesiones o muerte, sino una maduración a lo largo del tiempo, como contraer una enfermedad profesional o una enfermedad en el trabajo, o tener consecuencias psicosociales perjudiciales para la salud del trabajador, etc.

Una dimensión muy importante de la actuación de la Inspección de Trabajo cuando emite un acta de infracción de normativa –donde describe los hechos comprobados y los medios utilizados para esta comprobación, de conformidad con lo previsto en las disposiciones legales antes citadas– es la relativa a la propuesta de demanda de oficio que puede hacer ante la autoridad laboral para que ésta la formule ante la jurisdicción social.

Precisamente a raíz de una demanda de oficio por discriminación indirecta por razón de sexo se ha dictado una importante sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo con fecha 18 de julio de 2011, Rec. Casación 133/2010, en el que comparecieron como interesadas y como parte procesal aunque no demandante, que es la autoridad laboral, tanto CCOO como UGT. En la citada demanda de oficio y en virtud de unos cuadros estadísticos expuestos en el acta de infracción de la Inspección de Trabajo, se establecía con toda claridad que en la evaluación de ascensos en la empresa se producía un trato desfavorable para las mujeres, puesto que la mayoría que ascendían eran hombres; lo mismo en lo relativo a jornada, donde se establecía que era desproporcionadamente superior el número de mujeres que trabajaban a tiempo parcial en relación a trabajadores a tiempo completo, igualmente en lo relativo a participación en cursos de formación.

En la sentencia se describe que en virtud de lo establecido en la Ley de Procedimiento Laboral en la vigente hasta el 10 de diciembre de 2011, y especialmente en su arts. 149.2 y 150.2, el expediente administrativo sancionador que se inicia con el acta de infracción del Inspector de Trabajo se suspende en estos casos hasta que se dicte sentencia judicial definitiva y firme sobre el fondo del

asunto. En la citada sentencia se rechazan las alegaciones del recurso de casación de la empresa, insistiendo en que el contenido de las actas de infracción emitidas por la Inspección de Trabajo tienen presunción legal de certeza al igual que las afirmaciones fácticas de la autoridad laboral contenidas en la demanda de oficio (art. 148.d) de la Ley de Procedimiento Laboral todavía vigente).

Asimismo, en la sentencia se admite la estadística como fuente de indicios de discriminación indirecta, recordándose en este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional 253/2004 de 22 de diciembre, donde se define la discriminación indirecta por razón de sexo con cita de jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas y, en consecuencia, se afirma que –como ya estableció también el Tribunal Constitucional en la sentencia 240/99 de 20 de diciembre– no solo existe la discriminación directa consistente en un tratamiento jurídico diferenciado y desfavorable a una persona por razón de su sexo, sino también la indirecta, que se da cuando existe un tratamiento neutro o no discriminatorio del cual se derivan diversas condiciones fácticas entre trabajadores de uno y otro sexo, de modo que se produce un impacto adverso sobre los miembros de un determinado sexo, normalmente femenino. De ahí que la sentencia diga con toda claridad que en este caso el sistema de promoción profesional en la empresa de grandes almacenes no es neutro, porque aunque tenga apariencia de tal produce resultados discriminatorios sin justificación objetiva, dado que en los ascensos a las categorías importantes existe una desproporción adversa para las mujeres, de manera que estos puestos son ocupados principalmente por hombres en porcentajes muy superiores a los cubiertos por mujeres. Lo mismo ocurre con la desproporción adversa para las mujeres en el trabajo a tiempo parcial y en el porcentaje de conversión de contratos a tiempo parcial en contratos a tiempo completo.

Ante esta constatación de impacto desfavorable a las mujeres en una proporción relevante en lo relativo a ascensos y contratos a tiempo parcial y su conversión a tiempo completo, la sentencia señala que la empresa no aporta una justificación objetiva, suficiente y adecuada de estas diferentes consecuencias y además indica con toda claridad que, como ya apuntó la sentencia del Tribunal Constitucional 182/2005 de 4 de julio, el hecho de que la actuación

del empresario tenga amparo legal o convencional no le autoriza a producir resultados inconstitucionales, con lo cual existe discriminación indirecta y vulneración del art. 24 de la Constitución, como se revela en el condicionante de que el ascenso exija realización del trabajo a jornada completa, y además partida, y además flexible, puesto que con esta actuación empresarial se está discriminando a la mujer que tiene más dificultades para conciliar la vida familiar y por eso a veces se utiliza con ellas el contrato a tiempo parcial o el contrato con reducción de jornada.

Otra dimensión también importantísima de la actuación de la Inspección de Trabajo radica en lo relativo a la prevención de riesgos laborales.

Con la nueva Ley de Procedimiento Laboral que entra en vigor el 10 de diciembre de 2011, la jurisdicción social es competente ahora para las reclamaciones de daños y perjuicios derivados de accidentes de trabajo cuando existan lesiones o cualquier otra clase de perjuicio derivado del mismo, días de baja en que no se cobró el 100 por cien del salario, daños a la salud, incluso reclamaciones de viudas o viudos por fallecimiento en accidente de trabajo, o daños derivados de enfermedades del trabajo, o enfermedades profesionales como el amianto, por poner un ejemplo.

En este tipo de reclamaciones, que ya sin lugar a dudas deben tramitarse ante la jurisdicción social, resulta transcendental la utilización de los medios de prueba adecuados y aquí nuevamente el informe o acta de infracción del Inspector de Trabajo es decisivo por la presunción legal de certeza que tiene.

De ahí la importancia que tiene el contenido de la denuncia ante la Inspección de Trabajo, puesto que no solo se trata de que esta formule un requerimiento, subsane una anomalía o medie o asesore para alcanzar un acuerdo, o incluso efectúe un arbitraje; se trata de que el contenido del acta de infracción constituye un instrumento importantísimo para fundamentar o no una reclamación de daños y perjuicios ante la jurisdicción social.

Hay que tener en cuenta que el art. 3 de la Ley de Infracciones y Sanciones establece que se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador cuando se inician actuaciones penales deriva-

das de posibles infracciones de las empresas por delitos contra los derechos de los trabajadores, sea por los denominados delitos de riesgo o los delitos de homicidio imprudente o lesiones por imprudencia o por dolo eventual, si estas lesiones o su resultado eran perfectamente previsibles y perfectamente evitables.

Ahora bien, esta suspensión del procedimiento sancionador no es conveniente desde el punto de vista de la eficacia en la persecución y en la prevención de accidentes de trabajo con resultados lesivos o con puesta en riesgo colectivo de la salud de los trabajadores. A veces dada las dilaciones temporales que tiene la instrucción judicial de delitos en nuestro país y valorando la propia estadística que de los que se instruyen terminan en sentencias condenatorias, esta suspensión implica al final impunidad, puesto que cuando se intenta retomar el procedimiento administrativo sancionador tras un archivo de las actuaciones penales, quizá las infracciones administrativas cometidas por los empresarios, contratistas o subcontratistas, promotores, dueños de obra, arquitectos, o servicios de prevención estén prescritas, con lo cual al final no se produce ni la sanción administrativa ni la sanción penal.

De ahí la exigencia de señalar que el art. 3.1 de la Ley de Infracciones y Sanciones, así como el art. 5 del Real Decreto 928/98 de 14 de mayo, por el que se aprueba el reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de seguridad social, debe tener una aplicación muy restrictiva, de manera que la suspensión solo debe producirse si el sujeto responsable de la infracción administrativa es el mismo sujeto responsable de la infracción penal, situación esta que no es tan sencillo que se produzca, ya que el sujeto responsable de la infracción administrativa en muchísimas ocasiones es solamente el empresario como persona jurídica, en tanto que el sujeto responsable de la infracción penal es una persona física, directivo o encargado, titular del servicio de prevención, arquitecto, etc.; es decir la persona física que toma decisiones y que está obligada por razón de su cargo u oficio a vigilar y garantizar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales con poderes decisorios dentro de la empresa y a la que se le debe el deber de obediencia a sus instrucciones y órdenes por la posición jerárquica que.

Por lo tanto, hay que hacer la interpretación restrictiva de identidad de sujeto, de identidad de hecho y de identidad de fundamental legal, a que se refiere el art. 3.1 de la Ley de Infracciones y Sanciones, y no la interpretación amplia y burocrática que en muchas ocasiones se hace de esta disposición legal, interpretación que consiste en la paralización indebida de los expedientes administrativos sancionadores y la remisión a la vía judicial penal, con la lentitud que ésta tiene y el resultado aleatorio de la misma que implica en muchos casos la impunidad penal y la impunidad administrativa como resultado.

Resulta, por ello, esclarecedor la experiencia que en nuestro país hemos tenido con una institución jurídica fundamental en la cual interviene también con carácter decisivo la Inspección de Trabajo; me refiero al recargo de prestaciones, previsto en el art. 123 de la Ley General de Seguridad Social.

Existía una práctica consistente en que el procedimiento administrativo de recargo de prestaciones para fijar la sanción o indemnización que la empresa debe abonar a través de este recargo, se suspendía por aplicación indebida del art. 3.3 antes citado. Hay que tener en cuenta que el recargo de prestaciones se establece en virtud de resolución administrativa del Instituto Nacional de la Seguridad Social, previo informe del Inspector de Trabajo a raíz del acta de infracción del mismo (aunque muchas veces sea a través de la responsabilidad solidaria de empresa principal y contratista), por no haber observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene, y consiste en el pago a costa de la empresa de una prestación equivalente a un 30 o 50 por ciento de la prestación que por invalidez, por incapacidad temporal, por invalidez parcial paga el Instituto Nacional de la Seguridad Social; el procedimiento administrativo para terminar en esta resolución se suspendía.

Tuvieron que dictarse muchas sentencias del Tribunal Supremo en las cuales se estableció que no se suspendía la tramitación del procedimiento de recargo –que es distinta de la tramitación del procedimiento sancionador, que se refiere a la Ley de Infracciones y Sanciones– puesto que quien adopta la resolución administrativa de reconocimiento del recargo es el Instituto Nacional de la Seguridad Social y no la autoridad laboral.

Esta interpretación judicial del Tribunal Supremo es muy importante, puesto que con ella se permite que en el caso de empresas solventes el trabajador afectado por un accidente con un resultado de invalidez total, parcial o temporal, o absoluta o gran invalidez o muerte, puedan él o sus beneficiarios cobrar parte de la prestación mediante el recargo del 30 al 50% que debe ser abonado por la empresa mediante su ingreso como capital coste de prestación en la Tesorería General de la Seguridad Social, al igual que el ingreso en los casos de declaración de responsabilidad empresarial por defecto de alta y cotización en el pago de prestaciones de seguridad social, en donde también el empresario debe abonar el capital coste calculado actuarialmente por la Tesorería General de la Seguridad Social.

Hay que considerar que, como ya señalaron las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2004 y 25 de octubre de 2005, este procedimiento de recargo se regula de manera distinta a la del procedimiento administrativo sancionador, que está regulado en la Orden Ministerial de 18 de enero de 1996 y en el Real Decreto 1300/95. Esta regulación, con diferente intervención de órganos administrativos y con la naturaleza mixta de indemnización y sanción que tiene el recargo, impide aplicar la nefasta técnica de la suspensión antes descrita.

Debemos tener en cuenta que detrás de cada recargo y de cada actuación de reparación indemnizatoria a través de indemnización por responsabilidad civil de las empresas derivadas de incumplimiento de normas de prevención de riesgos laborales, existe una actuación de la Inspección de Trabajo, como ya se ha descrito, y de ahí la importancia que tiene el sistema y su funcionamiento eficaz para la defensa de los intereses de los trabajadores.

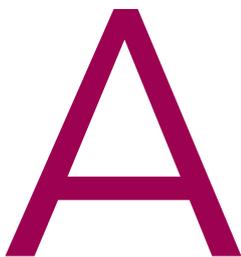
Hemos de reparar en que si se presenta una demanda a la jurisdicción social no se puede simultáneamente presentar una denuncia por infracción de normas laborales. Ahora bien, en muchos casos es conveniente primero efectuar la denuncia para a la vista del acta o informe de la Inspección presentar o no la demanda posterior, sobre todo en materia de prevención de riesgos laborales donde existe el riesgo de que una demanda directa contra los sujetos responsables de la prevención sea desestimada judicialmente por falta

de pruebas, aunque ciertamente también la actuación de Inspección de Trabajo actúa a requerimiento del juez para comprobación de hechos o emisión de informes, y esta actuación en un pleito sería muy relevante.

La Inspección de Trabajo, una institución necesaria

Carmelo Plaza Baonza

Secretario de Salud Laboral de CCOO de Madrid



Al abordar este estudio sobre la Inspección de Trabajo sabíamos de los riesgos que comportaba, también de su importancia y de su necesidad, pues no podemos olvidar que gran parte de nuestra acción sindical gira en torno a la actuación inspectora, como garante de los derechos más importantes que preservan la salud y la vida de cuantos ejercen la actividad laboral.

Para comprender y entender mejor ese paralelismo existente entre la actuación de la Inspección de Trabajo y la labor sindical debemos, aun de forma somera, conocer el origen y las causas que motivaron la creación del cuerpo de inspectores de trabajo.

A principios del siglo pasado en España se daban unas condiciones muy penosas para el desarrollo del trabajo, sin apenas leyes que lo regularan; la explotación de mujeres y niños era habitual, los trabajos en la construcción y la minería eran extremadamente peligrosos, las jornadas interminables y los salarios apenas llegaban para el sustento. Por otro lado, muchos trabajadores tenían que emigrar, fundamentalmente a los países iberoamericanos que habían sido colonias españolas. Estos trabajadores con frecuencia caían en las redes que los captaban, teniendo que pagar por un desplazamiento a un destino, que no siempre era el deseado.

Tales circunstancias fueron el caldo de cultivo para que se realizaran algunas huelgas, las cuales al no existir legislación que las regulase terminaban muchas veces con la intervención del ejército, causando la muerte de trabajadores, otros acababan en las cárceles y el resto empeoraban sus condiciones incluso con la pérdida del trabajo.

Durante esos años creció el movimiento obrero y la lucha de clases. Al mismo tiempo que los trabajadores se organizaban, las leyes para regular el mundo del trabajo hicieron también su aparición de la mano del Instituto de Reformas Sociales, tratando de dar respuesta a la problemática social que imperaba.

Comenzó entonces la promulgación de leyes y reglamentos y entre ellas se creó el Cuerpo de Inspección de Trabajo por José Marvá y Mayer en 1906. Este era militar del cuerpo de ingenieros y en sus viajes a Dinamarca y Alemania de finales del siglo XIX quedó fascinado con los avances científicos y tecnológicos, así como con los desarrollos y soluciones dados a los problemas de seguridad y la higiene en los centros industriales.

La Inspección de Trabajo nace como un instrumento para la defensa de los derechos de los trabajadores y básicamente para la prevención de los riesgos y las condiciones de seguridad e higiene. Así se pone de manifiesto en el Real Decreto de 1 de marzo de 1906, que en su artículo 21 dice: *“La misión de los inspectores debe tener un carácter preventivo, tanto como represivo. La legislación se dirige a proteger al obrero, pero sin causar vejación a la industria y los inspectores habrán de inspirarse en este concepto, sin desposeerse de la autoridad que es aneja e indispensable al cumplimiento de sus deberes. En sus visitas escucharán las quejas y reclamaciones que por todos se les hagan, haciéndoles comprender el espíritu de las leyes y los reglamentos”*.

Dicho artículo, como toda la ley, al estar contextualizado en aquellos momentos en que los empresarios se oponían a su creación, por entenderla sólo en un papel recaudatorio y por consiguiente un ataque frontal a la industria, introduce la cautela de no “causar vejación a la industria”. También queda claro el papel de “autoridad laboral”, para tomar las decisiones que del mismo se derivan.

Han pasado más de cien años desde su creación y se ha ido adaptando a la evolución de los tiempos, sobreviviendo con distintos regímenes políticos y manteniendo en esencia su espíritu de defender el derecho al trabajo.

El paralelismo entre nuestra actuación como sindicato y la labor de la Inspección de Trabajo en lo referente a la defensa de los trabajadores ha sido siempre constante. Marcelino Camacho en su libro “Charlas en la Prisión”, publicado en 1976, definía a Comisiones Obreras de la siguiente manera: “Comisiones Obreras ha sido, desde su creación por los trabajadores, el mejor instrumento que han tenido éstos para la defensa de sus intereses inmediatos y mediatos”.

Estamos frente a una institución indispensable, con la que tenemos que seguir trabajando y colaborando para cambiar determinadas realidades, que aún hoy, después de más de cien años, se dan en el mundo laboral. Es verdad que se ha avanzado mucho, se han conseguido derechos y tenemos leyes y normas que los reconocen y regulan; pero la vulneración de los mismos por parte de algunos empresarios hace imprescindible que la Inspección de Trabajo evolucione y profundice en su estructura y cometidos a fin de que cada vez sea más eficaz en sus actuaciones.

No siempre ha sido compartida la actuación de los Inspectores de Trabajo por los representantes de los trabajadores y por el propio sindicato. Durante mucho tiempo se consideró que la Inspección respondía más a la defensa de los empresarios que de los trabajadores, en clara connivencia con los primeros. Esta situación, heredada de los últimos años del franquismo, no estaba exenta de razones.

Eran años en los cuales se luchaba para conseguir la libertad sindical. Difícilmente en un estado sin derechos de asociación y sin que los trabajadores pudieran libremente elegir a sus representantes, podía verse a los Inspectores de Trabajo como defensores de los mismos. A pesar de todo, en aquellos años, finales del franquismo y principios de la democracia, se demandaba a la Inspección que actuara como mediadora en muchos conflictos y negociaciones colectivas, siendo reconocida y muy bien valorada la labor de muchos inspectores que creían firmemente que sus funciones eran las de defender al trabajador, su dignidad y sus derechos.

Con la Constitución Española, el Estatuto de los Trabajadores y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se ponía tierra de por medio a una legislación paternalista, que obedecía más al mantenimiento del propio sistema implantado por la dictadura que a la defensa de los derechos de los trabajadores.

En materia de *salud laboral* el cambio producido es importantísimo. Se pasa de la protección al concepto de la prevención; proteger al trabajador del riesgo no era suficiente, pues el riesgo seguía existiendo y en muchos casos el accidente era imputable a la imprudencia del trabajador, haciéndole incluso responsable “de la obligación de protegerse”. Las leyes se ocupaban de la seguridad y de la higiene y también, en parte, de la reparación del daño.

Para ilustrar esta situación, recuerdo que a finales de los años 70 en Perkins, donde yo trabajaba, la nave de mecanización de piezas era un amplio espacio lleno de máquinas-herramientas, donde en algunas de ellas, por sus emanaciones de humos y atmósfera polvorienta, el operario que las utilizaba tenía asignado un litro de leche diario, pues se consideraba que la misma servía para evitar parte de la toxicidad que el puesto de trabajo generaba. Al cabo de cierto tiempo se demostró que no era cierto el valor antitóxico de la leche, y la medida que se adoptó por parte de la dirección de la empresa fue eliminar el litro de leche. Con el tiempo y la lucha sindical se fueron introduciendo extractores de humos y pantallas protectoras, es decir, se pasó de la protección y minorización del daño a la prevención mediante medidas que eliminaban el riesgo.

Fue con la entrada en vigor en 1996 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y todo su desarrollo normativo posterior cuando se plantea que no es suficiente la protección frente al riesgo, se debe eliminar el mismo. Para ello es necesario conocerlo, evaluar sus consecuencias, minimizar la exposición a aquellos que no se han podido eliminar y que el trabajador tenga la formación y el conocimiento suficiente de los mismos, debiendo existir equipos de protección colectivos e individuales necesarios para que el operario no sufra lesión alguna.

Pese a todas las leyes y normas, a los acuerdos entre las administraciones y los agentes sociales, que impulsan políticas y actuacio-

nes, es imprescindible la existencia y el funcionamiento de la Inspección de Trabajo. Sin ella no sería posible que se fueran modificando las condiciones pésimas de trabajo a las que se encuentran sometidos muchos trabajadores. La contratación irregular, la inaplicación de los convenios colectivos, los problemas migratorios, el trabajo de las mujeres y los jóvenes, la formación necesaria de los riesgos que comporta el hecho de trabajar y, por supuesto, la aplicación normativa para que los puestos de trabajo sean sanos, saludables y no comporten riesgos, tanto en instalaciones como en los productos que se utilizan, son algunas de las actuaciones más necesarias que deben realizar los inspectores de trabajo.

Durante la década de los años 90 del siglo pasado descubrí el valor de la Inspección de Trabajo. Tenía que organizar las PYMES en la Federación Minerometalúrgica de Madrid, hoy Federación de Industria. Para tal fin, se había creado la Secretaría de PYMES y el trabajo consistía en visitar las empresas y conocer la realidad laboral acercando el sindicato a los trabajadores más desprotegidos con el objetivo de crear organización y buscar que existiera representación sindical, para poder canalizar a través de la misma las reivindicaciones y la solución de los múltiples problemas existentes.

Aquella actividad me hizo conocer las duras condiciones en las que se trabajaba, donde muchos dueños de empresas eran mucho más que empresarios, pues su poder abarcaba todos los ámbitos. Ejercían de jefes, de representantes sindicales y controlaban la vida personal y familiar, de tal manera que los trabajadores estaban sometidos y obligados a realizar su labor en unas condiciones que no cumplían con las mínimas normas, y además sin rechistar. Al no existir representación sindical, teníamos que denunciar como sindicato ante la Inspección de Trabajo las pésimas condiciones en las que se encontraban los centros de trabajo. Así fue la forma en la que comencé a conocer cómo actuaban los Inspectores de Trabajo y reconozco que sus actas de infracción, requerimientos y visitas sirvieron para solucionar no pocos problemas.

Recuerdo cuando un trabajador de un taller de mecanización de piezas en el distrito de Tetuán vino al sindicato para ver qué se podía hacer con las malas condiciones en las que trabajaban. El taller estaba situado a pie de calle, con una sola puerta y una ven-

tana; tenía varios tornos y fresadoras hacinados sin protecciones ni pantallas, y las virutas de hierro se acumulaban en pequeños montículos por los pasillos. El suelo irregular, lleno de humedad de las taladrinas, y los cables de luz por todas partes. En un sótano -al que se descendía por un montacargas, que pocas veces funcionaba, y una escalera de caracol- se almacenaban las piezas para la fabricación de tornillería; carecía de sistema de ventilación, salvo el hueco donde se encontraba el montacargas y la escalera, y era utilizado como vestuario, servicio y comedor.

Hicimos la denuncia ante la Inspección de Trabajo y cuando después hablé con el inspector que había realizado la visita, me preguntó qué quería que hiciera, pues él consideraba que aquel taller no tenía otra solución que cerrarlo, y los trabajadores lógicamente irían a la calle.

Aquella actuación inspectora, poco comprometida, que buscaba descargar o eludir responsabilidades, sirvió para presionar al dueño y creo que aceleró el proceso para trasladar el taller a una nave nueva en un polígono industrial, en el cual cambiaron de forma sustancial las condiciones de seguridad y salubridad en las que trabajar.

Pero no siempre los inspectores actuaban con tan poca firmeza. En 1992 y en plena crisis de aquellos años, los expedientes de regulación de empleo asolaban a las pequeñas industrias madrileñas. Durante el periodo de consulta de uno de ellos que me tocó llevar, el Inspector de Trabajo forzó con su actuación que la prepotencia de un empresario no llevara directamente al paro a unos pocos trabajadores. El ERE concluyó con acuerdo y los trabajadores consiguieron una razonable indemnización y no solo cobrar la prestación por desempleo, que era la pretensión inicial de quien consideraba la empresa como un coto privado.

La firmeza y la autoridad como principios en un inspector los descubrí en el proceso electoral de una pequeña empresa comercial que tenía las oficinas en un edificio de la Plaza de España de Madrid. Habíamos preavisado cuando una trabajadora harta del despotismo del dueño decidió presentarse a las elecciones sindicales para defenderse de la arbitrariedad cotidiana. El empresario no

cumplía el convenio ni la legalidad vigente, pues las jornadas, el salario, las vacaciones, los horarios y un largo etcétera se aplicaban según su criterio. También fue “a su criterio” el inicio del proceso electoral y cuando llevé el preaviso, me dio con la puerta en las narices y me echó literalmente a voces de la empresa.

La posterior denuncia ante la Inspección de Trabajo por obstrucción del proceso electoral -que con demasiada frecuencia teníamos que realizar- no cambió la actitud del dueño, quien persistió en ella y no permitió la entrada del inspector, expulsándole igual que a mí. Este, herido en su autoridad, actuó de manera firme y contundente de tal forma que al poco tiempo en esa empresa los trabajadores tenían una delegada de personal y poco a poco consiguieron que sus justas reivindicaciones se hicieran realidad.

He querido ilustrar con estos ejemplos la importancia que tiene la Inspección en la defensa de los derechos de los trabajadores, pero sobre todo he querido hacerlo con la práctica de los Inspectores de Trabajo, que en definitiva son quienes con sus actuaciones -junto con el sindicato, los representantes sindicales y los trabajadores- hacen posible que las cosas cambien a mejor.

La Inspección de Trabajo debe ser una firme aliada en nuestras actuaciones siempre; no debemos olvidar el papel que juega en la mejora de las condiciones de trabajo, para que se cumpla la normativa en prevención de riesgos laborales, en la defensa de los colectivos más sensibles y vulnerables -como mujeres y jóvenes- y en el empeño para que la problemática que genera la migración no se convierta en prácticas de explotación sistemática de personas donde su vida es pura mercancía. Tenemos que profundizar en sus funciones y en su adaptación a la realidad que vivimos en la actualidad para sacar lo mejor para los trabajadores.

En las tres unidades en que se divide la Inspección de Trabajo -la Generalista, la especializada en *Seguridad y Salud* y la de *Seguridad Social*- no siempre somos capaces de rentabilizar toda su labor. En las actuaciones de la Generalista y de Seguridad y Salud participamos más directamente con denuncias demandando intervenciones rogadas, y también en la programación anual con aportaciones a fin de planificar campañas que resuelvan en sectores y colec-

tivos las situaciones más desfavorables para los trabajadores. En las de la unidad de Seguridad Social conocemos la información de las actuaciones en los balances y el número de inspectores asignados, pero no utilizamos lo importante, que sería conocer cuándo una empresa deja de pagar las cuotas a la Seguridad Social para prever una casi inminente situación de crisis, que de conocerla se podría actuar sindicalmente para evitar expedientes de regulación de empleo o despidos.

Quiero resaltar la importancia que tienen las leyes y normas que regulan la Inspección de Trabajo, pues han sido capaces de hacer de ella un instrumento válido en sus objetivos desde su creación, aun cuando su eficacia y resultados en algunos casos no estén a la altura deseada.

En este sentido, la ley 42/1997 de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social determina los siguientes cometidos, que han sido una constante desde su nacimiento:

- Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenidos normativos de los convenios colectivos, ejerciendo una función de control sobre el ordenamiento jurídico laboral y de la Seguridad Social.
- Apoyo y asistencia técnica, consistente en facilitar asesoramiento e información a empresas y trabajadores y en los procedimientos administrativos y judiciales que se soliciten.
- Intervenir en los conflictos colectivos de trabajo, haciendo labores de mediación, conciliación y arbitraje.

En este artículo, que he titulado La Inspección de Trabajo, una institución necesaria, quiero incluir las metas y conclusiones que Raimundo Aragón Bombín, siendo Director General de la Inspección de Trabajo, planteaba como referencias a las actuaciones en prevención de riesgos y salud laboral:

Metas:

- Intensificar la colaboración con los organismos o servicios encargados de la gestión en el ámbito social, de forma que los

programas de inspección se engargen dentro de sus objetivos y prioridades.

- Actualizar y potenciar la utilización de bases de datos y procedimientos de detección del fraude en diversos ámbitos, en especial en materia fiscal y tributaria.
- Desarrollar y formalizar la colaboración con los jueces y tribunales y el ministerio fiscal para que la actuación de la Inspección y su colaboración en los procedimientos alcance mayores cuotas de eficacia y eficiencia.
- Actualizar la colaboración con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado con objeto de lograr sinergias y potenciar la actuación de unos y otros.
- Realización de los contactos y acciones necesarias para actuaciones de inspección coordinadas en el ámbito europeo con vistas a la constitución de una red contra la economía irregular y el trabajo no declarado.
- Formalización de convenios de colaboración de las inspecciones en materia de prestación transnacional de servicios, acciones coordinadas y conjuntas de las inspecciones de los países con convenio de colaboración.

Conclusiones:

- La prevención de riesgos laborales exige para su efectividad no sólo un marco regulador sino la verificación de su cumplimiento y, en su caso, la exigencia de responsabilidades.
- La actuación inspectora no puede limitarse a una aplicación mecanicista de las normas, sino que, de acuerdo con sus orígenes, ha de interpretar y aplicar “el espíritu de las leyes”.
- La labor de la Inspección no ha de limitarse a la verificación y sanción de los incumplimientos, sino que ha de informar, asesorar, estimular y favorecer el cumplimiento de la normativa.
- Es necesario consolidar mecanismos permanentes de colaboración con las organizaciones sindicales y patronales, de

manera que la planificación de la actuación inspectora tenga en cuenta sus propuestas y comentarios.

- El modelo español de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a pesar de algunos problemas prácticos, ofrece importantes ventajas, derivadas tanto de su carecer holístico como de reforzar la consistencia entre los aspectos preventivos y los protectores.
- Los principios de unidad de función y acto resultan de aplicación al funcionamiento del sistema en su conjunto, mientras que en la actuación individual ha de primar la especialización funcional.
- Planificación, procedimientos normalizados y trabajo en equipo constituyen los principios inspiradores del procedimiento de actuación de la Inspección que configura la Ley Ordenadora.
- Los principios de colaboración, coordinación y cooperación recíproca entre las Administraciones central y autonómica deben completarse y profundizarse para conseguir una actuación eficaz de la Inspección.
- Asimismo es necesario profundizar en la colaboración con la Fiscalía, jueces y magistrados y otras administraciones públicas para una rápida y profunda investigación de los accidentes de mayor gravedad.
- El Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social constituye el marco adecuado no solamente para establecer con claridad los objetivos y sus metas, sino para verificar el grado de su cumplimiento.

Quiero finalizar reivindicando el papel de la Inspección de Trabajo en la defensa de las mejoras constantes en el mundo laboral y no sólo en la aplicación de las normas y leyes.

Han pasado ya más de 100 años desde la creación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en nuestro país. Su nacimiento fue casi paralelo al nacimiento del Derecho Laboral que conquistó el Movimiento Obrero con sus luchas de mediados del siglo XIX hasta hoy. Desde sus inicios la Inspección siempre ha tenido como función principal la vigilancia y control del cumplimiento de la Ley y en este camino se ha entrecruzado, no sin dificultades, con nuestra actividad sindical.

No cabe duda alguna de que la Inspección de Trabajo es un instrumento esencial para garantizar un trabajo seguro y con derechos, y para ello debe jugar bien su papel tanto preventivo como sancionador y su independencia técnica debe estar garantizada para no someterse al interés de parte. En este sentido, es cierto que tiene un papel importante de asesoramiento y arbitraje pero sin olvidar su esencia de organismo que debe controlar el cumplimiento de la legalidad y, por tanto, requerir y proponer sanciones cuando los empresarios incumplen las normas.

Los resultados de este trabajo confirman que la constante coordinación con la Inspección de Trabajo nos ha permitido ganar en eficacia en el objetivo compartido de mejorar las condiciones de trabajo, haciendo de aquella un instrumento más útil en la defensa de la seguridad y la salud de los trabajadores.



 Instituto Regional de Seguridad
y Salud en el Trabajo
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y EMPLEO
Comunidad de Madrid
www.madrid.org



UNIÓN EUROPEA
FONDO SOCIAL EUROPEO
El Fondo Social Europeo invierte en tu futuro

