

CAPÍTULO 42

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

Fernando SUÁREZ GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Normas internacionales*. III. *Los servicios de inspección, según los convenios de la Organización Internacional del Trabajo*.

En el momento mismo en que el Estado comienza a intervenir en el ámbito de las relaciones laborales y aprueba las primeras normas que intentan resolver algún problema social —el trabajo de los niños, la explotación de la mujer, la jornada agotadora o la falta de higiene o de seguridad en el lugar de trabajo, por ejemplo— surge la necesidad de vigilar su cumplimiento, para que tales normas no se conviertan en propósitos benéficos o en deseos filantrópicos. De ahí que la historia de la inspección sea paralela a la historia de la legislación laboral, porque “la acción espontánea de los interesados es por sí misma insuficiente para garantizar su eficaz cumplimiento” (Borrajo). En la existencia de la inspección y en la irrenunciabilidad de los derechos derivados de las leyes laborales veían Bayón y Pérez Botija el carácter ultraimperativo de las mismas. Hueck y Nipperdey, por su parte, subrayaron que siendo de carácter jurídico-público los deberes nacidos del derecho de protección al trabajador, “es tarea del Estado vigilar su cumplimiento y, en caso necesario, forzar al mismo”.

I. ANTECEDENTES

En Gran Bretaña, donde parece que existió desde 1802 una inspección facultativa destinada a impedir que las condiciones higiénicas de los locales favorecieran el desarrollo de enfermedades contagiosas, la vigilancia de las fábricas se implanta oficialmente en 1833.

Una ley de Prusia de 1839 estableció igualmente la inspección facultativa, confiada a una comisión mixta de la policía y de los inspectores escolares.

En 1853 se creó la inspección obligatoria, exclusivamente referida a la protección de los menores, y por fin una ley de Bismarck de 1869 extendió la inspección obligatoria a todas las actividades laborales.

En Francia, el fracaso de la ley de 22 de marzo de 1841 sobre el trabajo de los menores puso de relieve la inutilidad de las disposiciones legales que no estuvieran acompañadas de medidas destinadas a asegurar su aplicación. La ley de 19 de mayo de 1874 constituyó el primer intento de crear un cuerpo especial de funcionarios encargados fundamentalmente de asegurar la aplicación de las leyes sociales. El cuerpo comprendía quince inspectores nombrados por el gobierno y retribuidos por el Estado y otros inspectores departamentales, nombrados y retribuidos por los Consejos Generales; pero un buen número de éstos no aceptó aprobar los créditos necesarios para nombrar y retribuir a estos inspectores, por considerar que la carga de mantener a estos agentes del poder público incumbía al Estado. Hubo, pues, que esperar a la Ley de 2 de noviembre de 1892 para que la inspección de trabajo adquiriera verdaderamente la estructura de un cuerpo administrativo del Estado, con miembros reclutados por concurso y dotados de un estatuto.

En España, aparte de algunos precedentes que se remontan a 1859, cuando la vigilancia del trabajo en las explotaciones mineras se encomienda a los ingenieros, y sin ignorar que la ley de trabajo de los menores de 1873 atribuyó la garantía de su cumplimiento a unos jurados integrados por obreros, fabricantes, maestros y médicos, presididos por el juez municipal, la inspección del trabajo se implanta en 1906, como cuerpo técnico dependiente del Instituto de Reformas Sociales.

La ley italiana que instituye un cuerpo de inspectores de la industria y del trabajo es del 22 de diciembre de 1912, con reglamento del 27 de abril de 1913. Con ella, el Estado asumía la vigilancia, por medios de órganos propios, centrales y periféricos, del cumplimiento de las leyes laborales.

Entre las regulaciones actualmente en vigor sobre la inspección de trabajo de cada país hay, como es natural, diferencias y matices que afectan a las materias sometidas a su vigilancia, a su grado de especialización, a su organización, al procedimiento de selección de los inspectores, etcétera. Existiendo notoria desproporción entre la dificultad y el interés de un estudio de derecho comparado, parece más aconsejable exponer el modelo propiciado por la Organización Internacional del Trabajo, que es, básicamente, el que procuran seguir los muchos países que han suscrito los convenios que se refieren a esta cuestión.

II. NORMAS INTERNACIONALES

1. *Los orígenes*

La organización de la inspección de trabajo, como un cuerpo especial dentro de la administración del Estado, fue ya objeto de estudios y propuestas a escala internacional en la Conferencia de Berlín de 1890, en los Congresos internacionales de Zurich de 1897 y de París de 1900, y en la Conferencia de Berna de 1905. La Asociación para la protección legal de los trabajadores confeccionó, en 1911, una memoria sobre la inspección de trabajo en Europa y, por fin, al acabar la guerra europea, la parte XIII del Tratado de Paz de Versalles, de 28 de junio de 1919, que crea la OIT, proclama en uno de sus nueve principios “de importancia particular y urgente” que “cada Estado deberá organizar un servicio de inspección, que comprenderá a las mujeres, con objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores” (artículo 427, 9º).

Ya en su primera reunión, en Washington en 1919, la conferencia general de la OIT aprobó, por 92 votos a favor y ninguno en contra, una Recomendación, la número 5, pidiendo a cada miembro de la OIT que “implante lo más pronto posible (si no lo hubiere ya hecho), no sólo un sistema que asegure una inspección eficaz de las fábricas y talleres, sino también un servicio público encargado especialmente de salvaguardar la salud de los obreros.¹ En la reunión que el Consejo de Administración celebró en Interlaken, en julio de 1922, se acordó incluir en el orden del día de una próxima conferencia la cuestión de la inspección de trabajo en los diferentes países, los resultados prácticos obtenidos y las recomendaciones eventuales que hubieran de formularse.² Los servicios de la oficina confeccionaron un cuestionario con tres partes (tareas, atribuciones y organización), al que contestaron veintinueve países, con dos concepciones, una de ellas más amplia, la francesa, y otra más restringida, la británica. La mayoría, y España con ella, se pronunció por la conveniencia de unos principios comunes y, en cuanto a tareas, todos admitieron las funciones de vigilancia y sólo algunos su eventual intervención en los conflictos laborales.

1 OIT, *Proyectos de convenio y recomendación adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en el transcurso de las catorce reuniones celebradas de 1919 a 1930*, Ginebra, 1930, p. 23.

2 Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, *Información acerca del organismo permanente para la legislación internacional del trabajo*, Madrid, Minuesa, 1925, p. 341.

2. *La Recomendación número 20, de 1923*

El Consejo de Administración, en su reunión de Ginebra, en enero de 1923, examinó ampliamente la determinación de los principios generales para la inspección de trabajo, que fue finalmente acordada,³ pasando así a ser examinada por la 5ª Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebró también en Ginebra entre el 22 y el 29 de octubre del mismo año 1923.

El texto del proyecto de Recomendación que la Oficina sometía a la Conferencia contenía un preámbulo y cuatro partes dedicadas al objeto de la inspección de trabajo, a la naturaleza de las funciones y las facultades de los inspectores, a la organización de la inspección y a las memorias de los inspectores.

La Conferencia decidió adoptar como base de discusión el informe preparatorio de la Oficina y confiar el examen de cada una de sus partes a una comisión. Quedó constituida una comisión especial encargada del estudio de la seguridad, vista en su relación con la Inspección del Trabajo, y la Comisión de proposiciones discutió y redactó el texto definitivo del preámbulo.⁴

La Conferencia aprobó por unanimidad el texto final de la Recomendación número 20 “sobre los principios generales para la organización de servicios de inspección, destinados a asegurar la aplicación de las leyes y reglamento para la protección de los trabajadores”, que mantenía las cuatro partes del proyecto.

En la primera se determinaba que la inspección de trabajo, conforme a los principios enunciados por el artículo 427 del Tratado de Versalles, tendría por objeto esencial asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos concernientes a las condiciones del trabajo y a la protección de los trabajadores.

A este objeto esencial había que añadir los fines accesorios, que pueden variar, desde luego, según la tradición y las costumbres de cada país, siempre que estas últimas no dificulten, en modo alguno, el cumplimiento de la misión esencial de los inspectores.

La segunda parte, dedicada a las funciones y facultades de la inspección concedía a los inspectores el derecho de visitar, a cualquier hora del día o de la noche, los lugares que estimasen convenientes, pudiendo interrogar siempre, sin testigos, al personal del establecimiento de que se trate. En cambio, los inspectores estaban obligados a no revelar, ni los secretos de fabricación, ni los procedimientos de explotación.

³ *Loc. cit.* p. 358.

⁴ Una detallada exposición de los debates en las citadas comisiones puede verse en la obra citada en las notas anteriores, pp. 217-221.

La misión principal de los inspectores debía tender a que se aplicasen las medidas de seguridad en los establecimientos sometidos a su vigilancia, fomentando la colaboración de los jefes de empresa y de sus trabajadores, y cooperando al estudio permanente de los métodos de instalación y a las encuestas que realizasen para la debida aplicación de dichos métodos.

En la tercera parte, sobre la organización de la inspección, se indicaba que los inspectores de trabajo deberían tener la experiencia técnica más completa y más práctica posible y deberían ser funcionarios inamovibles, convenientemente remunerados y sin interés alguno en los establecimientos colocados bajo su vigilancia. Su nombramiento no debería ser definitivo hasta que hubieran adquirido cierta práctica y demostrado que tenían la preparación necesaria para ejercer las delicadas funciones que se les han encomendado.

Después de enumerar algunas reglas sobre el derecho de control que debe concederse a los inspectores, esta parte del proyecto de Recomendación declaraba que dichos inspectores deben consultar de cuando en cuando a los representantes de los patronos y a los de los obreros sobre las mejores disposiciones que podrían adoptarse en beneficio de la salud y de la seguridad de los trabajadores.

La cuarta parte obligaba a que los inspectores presentaran a la autoridad central de cada país memorias de su actividad con objeto de que ésta pudiera publicar, tan rápidamente como fuese posible, una memoria anual conteniendo la lista completa de las leyes y de los reglamentos promulgados durante el año, y cuadros estadísticos que indicasen, no sólo la organización y la actividad de la Inspección de Trabajo sino también los resultados que, gracias a ella, hubieran podido obtenerse.⁵

La Recomendación número 20 de 1923, reviste un indudable interés histórico porque, basándose en la experiencia adquirida por los países que la habían implantado ya, trazó los principios generales que inspiraron la organización de la inspección de trabajo en numerosos países.

3. *La Recomendación número 26 y el Convenio número 21, de 1926. Otros acuerdos*

La octava reunión de la Conferencia, en Ginebra en 1926, está fundamentalmente dedicada a la protección de los emigrantes a bordo de los buques, y los debates concluyen en una Recomendación de alcance general —la número 26— y en un Convenio —el número 21— sobre la inspección de dichos

⁵ El texto de la Recomendación núm. 20 puede verse en la OIT, *Proyectos de convenio*, cit. pp. 77-84.

emigrantes a bordo de los buques. No se trata, en rigor, de inspección de trabajo, pero sí de una inspección encargada de vigilar el cumplimiento de disposiciones laborales, pues no de otro modo deben calificarse “las leyes, reglamentos, acuerdos o contratos que se refieran directamente a la protección y al bienestar de los emigrantes a bordo”, por cuya aplicación debe velar el inspector oficial (artículo 6º del Convenio), que debe depender de un sólo gobierno, sin perjuicio de que otros puedan tener observadores a bordo (artículo 2º).⁶

En la novena reunión de la Conferencia General, en Ginebra y en el mismo año 1926, se aprueba una recomendación sobre los principios generales de la inspección del trabajo de la gente de mar —la número 28—, precisamente porque la experiencia demuestra que la Recomendación aprobada en 1923, concebida para los establecimientos industriales, resulta difícil de aplicar y de adaptar al trabajo de la gente de mar.⁷

Las mismas razones de especialidad del trabajo provocan que en la vigésima tercera reunión, en Ginebra en 1937, se apruebe la Recomendación número 54 sobre la inspección en la edificación, seguida dos años después de la Recomendación número 59 (vigésima quinta reunión, Ginebra 1939) sobre la inspección de trabajo para los trabajadores indígenas.

4. *Los instrumentos vigentes*

Es la trigésima reunión de la Conferencia, celebrada en Ginebra entre el 19 de junio y el 11 de julio de 1947, la que puede considerarse de consolidación de la inspección de trabajo en el seno de la OIT, pues en ella se aprueban simultáneamente:

a) El Convenio número 81, relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio.⁸

b) El Convenio número 85, relativo a la inspección del trabajo en los territorios no metropolitanos.⁹

c) La Recomendación número 81, sobre la inspección del trabajo,¹⁰ y

d) La Recomendación número 82 sobre la inspección del trabajo en las empresas mineras y de transporte.¹¹

6 El Convenio núm. 21 puede examinarse en OIT, *Convenios y recomendaciones, 1919-1983*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1984, pp. 1007-1009. La Recomendación núm. 26 en OIT, *Proyectos de convenio, cit.*, pp. 123-129.

7 *Idem*, pp. 1337-1343.

8 *Idem*, pp. 238-246.

9 *Idem*, pp. 1165-1167.

10 *Idem*, pp. 247-250.

11 *Idem*, p. 251.

En la cuadragésimosegunda reunión —Ginebra 1958— se aprueban el Convenio número 110¹² y la Recomendación número 110¹³ relativos a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones. Ambas disposiciones en su parte undécima, abordan específicamente el tema de la inspección de trabajo.

En 1969, la quincuagesimotercera reunión, completa el cuadro con la aprobación del Convenio número 129¹⁴ y de la Recomendación número 133,¹⁵ sobre la inspección del trabajo en la agricultura.

III. LOS SERVICIOS DE INSPECCIÓN, SEGÚN LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La OIT obliga a todos los miembros que hayan ratificado los Convenios números 81 y 129 a mantener un sistema de inspección de trabajo en los establecimientos industriales, en los establecimientos comerciales y en la agricultura.

Para el caso específico de la industria y del comercio, el artículo 29 del Convenio 81 admite la posibilidad de que la autoridad competente, cuando su territorio comprenda vastas regiones, estime impracticable aplicar sus disposiciones, a causa de la diseminación de la población o del estado de su desarrollo económico. En tal supuesto, dicha autoridad podrá exceptuar a esas regiones de la aplicación del Convenio, de una manera general o con las excepciones que juzgue apropiadas respecto a ciertas empresas o a determinados trabajos. El Estado que así lo haga deberá indicarlo, expresando los motivos, en la primera memoria anual que presente a la OIT sobre la aplicación del Convenio, sin que pueda acogerse ulteriormente a esta disposición, aunque se le permita, naturalmente, renunciar a tal excepción.

También se permite, dentro de la industria, que la legislación nacional exceptúe a las empresas mineras o de transporte o a parte de dichas empresas (artículo 2. 2 del Convenio 81). Debe recordarse, sin embargo, que la ya citada Recomendación 82 juzga esencial la protección de esos trabajadores y de ahí que considere que todo Estado miembro de la OIT:

debería aplicar a las empresas mineras y de transporte, tal como las defina la autoridad competente, sistemas de inspección del trabajo apropiados, que garan-

12 *Idem*, pp. 1426-1449.

13 *Idem*, pp. 1453-1463.

14 *Idem*, pp. 252-260.

15 *Idem*, pp. 261-263.

ticen el cumplimiento de las disposiciones legales referentes a las condiciones de trabajo y protejan a los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

El sistema de inspección de trabajo en la agricultura —dispone el artículo 4 del Convenio 129— se aplicará a las empresas agrícolas que ocupen trabajadores asalariados o aprendices, cualesquiera que sean la forma de su remuneración y la índole, forma o duración de su contrato de trabajo,

pero los Estados que ratifiquen dicho Convenio podrán comprometerse también, en una declaración adjunta a su ratificación, o en una comunicación ulterior, a extender la inspección del trabajo en la agricultura a una o más de las siguientes categorías de personas que trabajen en empresas agrícolas:

- a) Arrendatarios que no empleen mano de obra externa, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas;
- b) Personas que participen en una empresa económica colectiva, como los miembros de cooperativas;
- c) Miembros de la familia del productor, como los defina la legislación nacional (artículo 5º del Convenio 129).¹⁶

Se entiende por “empresa agrícola”, a estos efectos, la que se dedica a “cultivos, cría de ganado, silvicultura, horticultura, transformación primaria de productos agrícolas por el mismo productor o cualquier otra forma de actividad agrícola”. En previsión de que se planteen dificultades en cuanto a la línea de demarcación entre la agricultura, por una parte, y la industria y el comercio, por otra, el artículo 1º del Convenio 129 dispone que la determinará cuando sea necesario la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando existan, “en forma tal que ninguna empresa agrícola quede al margen del sistema nacional de inspección del trabajo”. Esa misma autoridad resolverá los supuestos en que se planteen dudas respecto de la aplicación a una empresa o a una parte de ella del Convenio sobre la inspección del trabajo en la agricultura.¹⁷

En los establecimientos comerciales, el Convenio 81 contiene una tautología, según la cual el sistema de inspección se aplicará en los establecimientos donde tengan competencia los inspectores (artículo 23), añadiendo que las

16 El mismo artículo dispone, en su apartado 3, que todo Estado que haya ratificado el Convenio deberá indicar, en las memorias que someta en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, en qué medida ha dado o se propone dar efecto a las disposiciones del Convenio respecto de las categorías de personas arriba enumeradas que aún no hayan sido comprendidas en una declaración.

17 La misma previsión se contiene en el artículo 26 del Convenio sobre la industria.

disposiciones generales del Convenio, que examinamos a continuación, se aplicarán “en los casos en que puedan aplicarse” (artículo 24).

Es notorio que el número de países que han ratificado el primero de los citados convenios es muy superior al de los que han ratificado el segundo, de modo que la inspección del trabajo en la agricultura aún no ha alcanzado la importancia que tiene en la industria.¹⁸ Hay también numerosos países que, haciendo uso de la facultad contenida en su artículo 25, han ratificado el Convenio 81 excluyendo la parte II, esto es, la inspección en los establecimientos comerciales.¹⁹

Con independencia de la extensión de la competencia de la inspección, la OIT considera que los principios a que debe atenderse son los siguientes:

1. *Cometidos de la inspección*

Los cometidos de la inspección son tres (artículos 3 del Convenio 81 y 6 del Convenio 129), que se corresponden con las misiones que Bayón y Pérez Botija denominaron fiscalizadora, asesora e impulsora y que están formulados así:

- a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales²⁰ relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, descanso semanal y vacaciones,²¹ seguridad, higiene y bienestar; empleo de mujeres²² y menores, y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;
- b) proporcionar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;
- c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes, y someter a ella las proposiciones para mejorar la legislación.²³

18 Al 31 de diciembre de 1993 habían ratificado el Convenio 81 ciento once países (dieciocho de ellos excluyendo la parte II), en tanto que el Convenio 129 había sido ratificado por veintinueve países.

19 El Estado que haya excluido la inspección en los establecimientos comerciales deberá indicar en sus memorias anuales sobre la aplicación del Convenio 81 la situación de su legislación y de su práctica respecto a las disposiciones excluidas y la medida en que se haya puesto o se proponga poner en ejecución dichas disposiciones. La declaración de exclusión podrá anularse en cualquier momento mediante otra posterior (artículo 25-2 y 3 del Convenio 81).

20 La expresión “disposiciones legales” comprende, además de la legislación, los laudos arbitrales y los contratos colectivos a los que se confiere fuerza de ley y de cuyo cumplimiento se encargan los inspectores del trabajo (artículo 2 del Convenio 129 y 27 del Convenio 81).

21 La referencia concreta al descanso semanal y vacaciones no figura en el Convenio 81.

22 La referencia a las mujeres no figura en el Convenio 81.

23 Las proposiciones para mejorar la legislación no figuran en el Convenio 81.

Para el sector agrícola se admite que la legislación nacional pueda confiar a los inspectores funciones de asesoramiento o de control del cumplimiento de las disposiciones legales sobre condiciones de vida de los trabajadores y de sus familias.

Los Convenios disponen, con carácter general, que “ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o menoscabar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores”.

2. Dependencia de los inspectores y carácter de funcionarios públicos

Siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Estado miembro, la inspección de trabajo deberá estar, según los Convenios que estamos analizando, bajo la vigilancia y control de una autoridad central. En el caso de un Estado federal —añaden esas normas— la expresión “autoridad central” puede significar autoridad federal o autoridad central de una entidad confederada.

Para el sector agrícola el artículo 7.3 del Convenio 129 establece que:

la inspección del trabajo en la agricultura podría ser realizada, por ejemplo:

a) Por un órgano único de inspección del trabajo que tendría la responsabilidad de todos los sectores de actividad económica;

b) Por un órgano único de inspección del trabajo, que organizaría en su seno una especialización funcional mediante la adecuada formación de los inspectores encargados de ejercer sus funciones en la agricultura;

c) Por un órgano único de inspección del trabajo, que organizaría en su seno una especialización institucional por medio de la creación de un servicio técnicamente calificado, cuyos agentes ejercerían sus funciones en la agricultura, o

d) Por un servicio de inspección especializado en la agricultura, cuya actividad estaría sujeta a la vigilancia de un organismo central dotado de estas mismas facultades respecto de los servicios de inspección del trabajo en otras actividades, como la industria, el transporte y el comercio.

En cualquier caso, “el personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y les independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida” (artículo 6 del Convenio 81 y 8.1 del Convenio 129).

Los Convenios precisan que

a reserva de las condiciones de contratación que la legislación nacional establezca para los funcionarios públicos, en la contratación de inspectores del trabajo se deberán tener en cuenta únicamente las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones. La determinación de la forma de comprobar esas aptitudes es un deber de la autoridad competente, que a su vez debe dar a los inspectores la formación adecuada para el desempeño de sus funciones (artículo 7 del Convenio 81 y 9 del Convenio 129).²⁴

En lógica concordancia con el principio general de no discriminación, “las mujeres y los hombres serán igualmente elegibles para formar parte del personal de inspección, y, cuando fuere necesario, se asignarán funciones especiales a los inspectores y a las inspectoras, respectivamente” (artículo 8 del Convenio 81 y artículo 10 del Convenio 129).

3. *Colaboraciones autorizadas o exigidas*

Los Convenios permiten o imponen la colaboración con la inspección, en la forma siguiente:

Todo miembro —dispone el artículo 9 del Convenio 81— dictará las medidas necesarias para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo, en salud y seguridad de los trabajadores.

La fórmula del Convenio 129 es menos descriptiva y de mayor amplitud:

Todo miembro deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar que expertos y técnicos debidamente calificados y que puedan contribuir a la solución de problemas que requieran conocimientos técnicos colaboren, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, en el servicio de inspección del trabajo en la agricultura (artículo 11).

²⁴ En la agricultura se añade la exigencia de proporcionar a los inspectores “formación complementaria apropiada en el curso de su trabajo”.

Por otra parte, la autoridad competente deberá adoptar medidas apropiadas para promover la colaboración entre los funcionarios de la inspección del trabajo y los empleadores y trabajadores o sus organizaciones, cuando existan. (artículo 13 del Convenio 129 y artículo 5 *b*), del Convenio 81).

El Convenio sobre la inspección del trabajo en la agricultura permite que los Estados miembros, cuando sea conforme a la legislación o a la práctica nacional, puedan incluir en su sistema de inspección del trabajo en ese sector a “agentes o representantes de las organizaciones profesionales, cuya acción completaría la de los funcionarios públicos. Dichos agentes y representantes deberán gozar de garantías de estabilidad en sus funciones y estar a cubierto de toda influencia externa indebida” (artículo 8.2).

Por fin, la autoridad competente deberá adoptar también medidas apropiadas para promover una cooperación eficaz de los servicios de inspección de trabajo con otros servicios gubernamentales y con instituciones públicas o privadas que ejerzan actividades similares (artículo 12.1 del Convenio 129 y artículo 5 *a*) del Convenio 81).

Para el sector agrícola está expresamente previsto que:

cuando fuere necesario, y a condición de que no se perjudique la aplicación de los principios del presente Convenio, la autoridad competente podrá confiar, a título auxiliar, ciertas funciones de inspección a nivel regional o local a servicios gubernamentales adecuados o a instituciones públicas, o asociarlos a dichas funciones (artículo 12.2 del Convenio 129).

4. Número de inspectores y frecuencia de las inspecciones

Los convenios disponen que el número de inspectores de trabajo debe ser suficiente para garantizar el cumplimiento efectivo de las funciones del servicio de inspección, determinándose teniendo debidamente en cuenta los datos siguientes:

- a) La importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente:
 - i) El número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;
 - ii) El número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos;
 - iii) El número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse;
- b) Los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y

c) Las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces (artículos 10 del Convenio 81 y 14 del Convenio 129).

Las empresas y establecimientos deberán inspeccionarse con la frecuencia y el esmero necesarios para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones legales pertinentes (artículos 16 del Convenio 81 y 21 del Convenio 129).

5. *Medios materiales*

La autoridad competente —disponen los artículos 11 del Convenio 81 y 15 del Convenio 129— deberá adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los inspectores del trabajo:

a) Oficinas locales equipadas de acuerdo con las necesidades del servicio y accesibles a todas las personas interesadas. Para el sector agrícola se matiza que tales oficinas estarán situadas “habida cuenta de la situación geográfica de las empresas agrícolas y de las vías de comunicación que existan” y, en cuanto a la accesibilidad de las personas interesadas se añade “en la medida de lo posible”.

b) Medios o facilidades de transporte necesarios para el desempeño de sus funciones, en caso de que no existan servicios públicos apropiados.

c) Reembolso a los inspectores de trabajo de todo gasto imprevisto y de cualquier gasto de viaje necesario para el desempeño de sus funciones.

6. *Atribuciones de los inspectores*

Los artículos 12, 13 y 14 del Convenio 81 —reproducidos casi literalmente por los artículos 16, 18 y 19 del Convenio 129— enumeran las atribuciones que deben reconocerse a los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad. Son las siguientes:

Primera. Entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche en todo establecimiento sujeto a inspección y entrar de día en cualquier lugar cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección.

Al efectuar una visita de inspección, el inspector deberá notificar su presencia al empleador o a su representante (y en el sector agrícola a los trabajadores o a sus representantes), “a menos que considere que dicha notificación puede perjudicar el éxito de sus funciones”.

Los problemas surgidos entre 1947 y 1969 y la distinción indispensable entre la empresa y el domicilio privado del empresario han provocado que en el Convenio número 129, para la agricultura, se incluya en este punto un párrafo nuevo, por virtud del cual los inspectores de trabajo no podrán entrar en el domicilio privado del productor sino con su consentimiento o con una autorización especial concedida por la autoridad competente.

Segunda. Proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular:

- i) Para interrogar sólo ante testigos, al empleador o al personal de la empresa²⁵ sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
- ii) Para exigir²⁶ la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones del trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;
- iii) Para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;²⁷
- iv) Para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.

Tercera. Tomar medidas a fin de que se eliminen los defectos observados en la instalación, en el montaje o en los métodos de trabajo,²⁸ cuando tengan motivo razonable para creer que constituyen un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores. A fin de permitir la adopción de dichas medidas, los inspectores del trabajo estarán facultados, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, a ordenar o hacer ordenar:

- a) Las modificaciones de la instalación,²⁹ dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores; o

25 El Convenio 129 añade "o a cualquier otra persona que allí se encuentre".

26 El Convenio 129 añade "en la forma prevista por la legislación nacional".

27 Este inciso no figura en el Convenio 129, probablemente porque no se adapta a las características de la empresa agrícola.

28 El Convenio 129 añade "incluido el uso de materias o sustancias peligrosas".

29 En el Convenio 129 se añaden a la instalación, la planta, los locales, las herramientas y el equipo o maquinaria.

b) La adopción de medidas de aplicación inmediata, en caso de un peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores.³⁰

Cuando este procedimiento no sea compatible con la práctica administrativa o judicial del Estado miembro, los inspectores tendrán derecho a solicitar de la autoridad competente que dicte órdenes o adopte medidas de aplicación inmediata.

En el Convenio 129, para el sector agrícola, se incluye, junto a esta eliminación de los defectos apreciados, el control preventivo de nuevas instalaciones, materias o sustancias, y de nuevos procedimientos de manipulación o transformación de productos que puedan constituir un peligro para la salud o la seguridad. En dicho control preventivo deberán participar los servicios de inspección del trabajo “en los casos y en la forma que la autoridad competente determine” (artículo 17). El mismo Convenio impone a los inspectores una obligación que no contiene el Convenio 81, aplicable a la industria y al comercio, y que es la de poner inmediatamente en conocimiento del empleador y de los representantes de los trabajadores los defectos comprobados por el inspector durante la visita a una empresa y las medidas ordenadas.

Cuarta. Recibir la notificación, en los casos y en forma que determine la legislación nacional, de los accidentes de trabajo y de los casos de enfermedad profesional. En el Convenio 129 se añade a esa atribución la de que:

en la medida de lo posible, los inspectores del trabajo participarán en toda investigación, en el lugar en donde hayan ocurrido, sobre las causas de los accidentes del trabajo y de los casos de enfermedad profesional más graves, y particularmente de aquellos que hayan tenido consecuencias mortales u ocasionado varias víctimas (artículo 19.2).

Quinta. Advertir y aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento judicial o administrativo. Esta facultad, que el Convenio 81 califica expresamente de discrecional, se corresponde con la función de asesoramiento que hemos citado entre los cometidos de la inspección.

7. Deberes e incompatibilidades

La OIT impone a los inspectores de trabajo las siguientes obligaciones, a reserva de las excepciones que establezca la legislación nacional:

³⁰ En el Convenio 129 se precisa que tales medidas de aplicación inmediata “pueden consistir hasta en el cese del trabajo”.

Primera. La de no revelar, ni aun después de haber dejado el servicio, los secretos comerciales o de fabricación o los métodos de producción de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones. Quienes violen esta obligación deberán ser objeto de sanciones o medidas disciplinarias apropiadas.

Segunda. La de considerar como absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto³¹ o una infracción de las disposiciones legales, y no deberán revelar al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja.

Los inspectores de trabajo o las oficinas locales de inspección, según sea el caso, deberán presentar a la autoridad central de inspección informes periódicos sobre los resultados de sus actividades. Tales informes se redactarán en la forma que prescriba la autoridad central, tratarán de las materias que considere pertinentes dicha autoridad y se presentarán, por lo menos, con la frecuencia que la autoridad central determine y, en todo caso, a intervalos que no excedan de un año (artículos 19 del Convenio 81 y 25 del Convenio 129).

En cuanto a incompatibilidades, ambos Convenios exigen —siempre a reserva de las excepciones que establezca la legislación nacional— que se prohíba que los inspectores del trabajo tengan cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia (artículos 15 del Convenio 81 y 20 del Convenio 129).

8. *Infracciones y sanciones*

De conformidad con los convenios que estamos estudiando, las personas que violen las disposiciones legales, por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observación de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial.³² Sin embargo, la legislación nacional podrá establecer excepciones, para los casos en que deba darse un aviso previo, a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas (artículos 17 del Convenio 81 y 22 del Convenio 129).

El procedimiento debe ser iniciado por los inspectores o por la autoridad a la que ellos transmitan sus informes sobre violación de las disposiciones legales, y la legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que deberán ser efectivamente aplicadas, para los casos de violación de las dispo-

31 El Convenio 129 añade “un peligro en los métodos de trabajo”.

32 “O administrativo”, matiza el Convenio para la Agricultura.

siciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo y para los casos en que se obstaculice a los inspectores del trabajo el desempeño de sus funciones (artículos 18 del Convenio 81 y 24 del Convenio 129).

9. Informe anual de la autoridad central

La autoridad central de la inspección deberá publicar un informe anual de carácter general sobre los servicios de inspección que estén bajo su control y, dentro de él o como informe separado, el referente a la inspección en la agricultura. Tales informes se publicarán dentro de un plazo razonable, que en ningún caso podrá exceder de doce meses desde la terminación del año a que se refieran, y en otro plazo igualmente razonable —que no debe ser superior a tres meses— se remitirán copias al director general de la Oficina Internacional del Trabajo.

El informe anual tratará en particular las siguientes cuestiones (artículos 21 del Convenio 81 y 27 del Convenio 129):

- a) Legislación pertinente a las funciones del servicio de inspección del trabajo;
- b) Personal de servicio de inspección del trabajo;
- c) Estadísticas de los establecimientos sujetos a inspección y número de trabajadores empleados en dichos establecimientos;
- d) Estadísticas de las visitas de inspección;
- e) Estadísticas de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas;
- f) Estadísticas de los accidentes de trabajo;³³
- g) Estadísticas de las enfermedades profesionales.

10. Las recomendaciones

En el intento de completar las disposiciones de los Convenios sobre la inspección del trabajo, la Conferencia General de la OIT ha recomendado a sus Estados miembros que tan pronto lo permitan las condiciones nacionales apliquen una serie de disposiciones, cuyo contenido esencial es el siguiente:

A. En la industria y el comercio

1. 1. Funciones preventivas de los servicios de inspección del trabajo. La OIT considera que toda persona que pretenda abrir un establecimiento indus-

³³ Para la agricultura se exigen también las causas de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales.

trial o comercial o tomarlo como sucesor debería estar obligada a notificarlo previamente a la inspección, que a su vez tendría que conocer los planos de los nuevos establecimientos, instalaciones o procedimientos de fabricación, para determinar si dichos planos dificultarían o imposibilitarían el cumplimiento de la legislación sobre higiene y seguridad industriales o constituirían un peligro para la salud y seguridad de los trabajadores. En tales hipótesis, la realización de esos planos debería quedar condicionada a su previa modificación (Recomendación 81, apartados 1 a 3).

1. 2. Colaboración de empleadores y trabajadores respecto a higiene y seguridad. Los puntos 4 a 7 de la Recomendación 81 se dedican al estímulo de la mayor cooperación entre empleadores, trabajadores e inspectores para garantizar la seguridad e higiene mediante comités de seguridad, participación en investigaciones, organización de conferencias y diversas tareas de divulgación.

1. 3. Conflictos del trabajo. La OIT recomienda que los inspectores del trabajo no deberían realizar funciones de conciliación o de arbitraje en los conflictos laborales (Recomendación 81, punto 8).

1. 4. Informes anuales sobre la inspección. El punto 9 de la Recomendación 81 enumera, con gran casuismo, los puntos que deberían contener los informes anuales sobre la labor de los servicios de inspección, de forma que deberían proporcionar la información siguiente:

a) Una lista de las leyes y los reglamentos concernientes a las actividades del sistema de inspección que no hayan sido mencionados en informes anteriores;

b) Pormenores del personal del sistema de inspección del trabajo, especialmente:

i) El número total de inspectores,

ii) El número de inspectores, por categorías,

iii) El número de inspectoras, y

iv) Los detalles sobre la distribución geográfica de los servicios de inspección;

c) Estadística de los establecimientos sujetos a inspección y del número de personas empleadas en ellos, que indiquen especialmente:

i) El número de establecimientos sujetos a inspección,

ii) El promedio de personas empleadas en dichos establecimientos durante el año,

iii) Los pormenores de las personas empleadas, clasificadas de acuerdo con los siguientes epígrafes: hombres, mujeres y menores;

d) Estadísticas de las visitas de inspección, que indiquen especialmente:

- i) El número de establecimientos visitados,
 - ii) El número de visitas efectuadas, clasificadas en diurnas y nocturnas,
 - iii) El número de personas empleadas en los establecimientos visitados,
 - iv) El número de establecimientos visitados más de una vez durante el año;
- e) Estadísticas de las infracciones y sanciones, que indiquen especialmente:
- i) El número de infracciones notificadas a las autoridades,
 - ii) Los pormenores de la clasificación de dichas infracciones, de acuerdo con las disposiciones legales a que se refieran,
 - iii) El número de sanciones impuestas,
 - iv) Los pormenores de la naturaleza de las sanciones impuestas, por las autoridades competentes, en los diferentes casos (multas, prisión etcétera);
- f) Estadísticas de los accidentes del trabajo, que indiquen especialmente el número de accidentes del trabajo notificados y los pormenores de la clasificación de dichos accidentes:
- i) Por industrias y categorías de empleo,
 - ii) De acuerdo con su causa,
 - iii) De acuerdo con la mortalidad;
- g) Estadística de enfermedades profesionales, que indiquen especialmente:
- i) El número de casos de enfermedad profesional notificados,
 - ii) Los pormenores de la clasificación de dichos casos, por industrias y categorías de empleo,
 - iii) Los pormenores de la clasificación de dichos casos, de acuerdo con sus causas o características, tales como la naturaleza de la enfermedad, o las sustancias tóxicas o procedimientos de fabricación insalubres que hayan causado la enfermedad.

B. *En la agricultura.*

La Recomendación 133 sugiere ampliar los estrictos servicios de la inspección con la ayuda al productor agrícola para mejorar su explotación y las condiciones de vida y trabajo de las personas que trabajen en ella. De ahí que se proponga que la inspección vigile también la aplicación de las disposiciones legales sobre formación profesional, servicios sociales, cooperativas y asistencia obligatoria a las escuelas.

Se recomienda, asimismo, que los inspectores estén familiarizados con las condiciones de vida y de trabajo en la agricultura y conozcan los aspectos económicos y técnicos del trabajo agrícola. Por este motivo, junto a las cali-

ficaciones profesionales y académicas, se sugiere que los inspectores posean cierta experiencia práctica en los trabajos agrícolas.

De manera especial, se insiste en el criterio general de la OIT acerca de que los inspectores no actúen como conciliadores o árbitros en los conflictos, pero se admite la excepción en los lugares donde no existan organismos especiales de conciliación y arbitraje para el trabajo agrícola.

Por fin, se recomienda una campaña educativa sobre la necesidad de aplicar las disposiciones legales en los medios agrícolas.