

LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA INSPECCIÓN DE TRABAJO. UN ESTUDIO COMPARADO DE LOS ORDENAMIENTOS ESPAÑOL, PORTUGUÉS Y FRANCÉS POR LA VÍA DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE INFORMES

Autor: Francisco Vázquez Vázquez

Tesis Doctoral UDC / 2017

Directores: Jesús Martínez Girón y Alberto Arufe Varela

Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

**LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA
INSPECCIÓN DE TRABAJO. UN
ESTUDIO COMPARADO DE LOS
ORDENAMIENTOS ESPAÑOL,
PORTUGUÉS Y FRANCÉS POR LA VÍA
DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL
DE INFORMES**

Memoria que para la colación del grado de Doctor en Derecho presenta el Licenciado Francisco Vázquez Vázquez, dirigida por el Prof. Dr. Jesús Martínez Girón y por el Prof. Dr. Alberto Arufe Varela.

Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público
Universidad de A Coruña
2017

INFORME DE VALORACIÓN DE LA TESIS

JESÚS MARTÍNEZ GIRÓN, Catedrático de Derecho del Trabajo, y ALBERTO ARUFE VARELA, Catedrático acreditado de Derecho del Trabajo, ambos de la Universidad de A Coruña, como Directores de la Tesis Doctoral realizada por el Licenciado FRANCISCO VÁZQUEZ VÁZQUEZ, bajo el título «La Carta Social Europea y la Inspección de Trabajo. Un estudio comparado de los ordenamientos español, portugués y francés por la vía del procedimiento de control de informes», **informamos favorablemente** la presentación de la misma para su admisión a trámite, por referirse a un tema rigurosamente original, resuelto con aplicación de una impecable metodología jurídico comparatista, y suponer un avance positivo del conocimiento en España del tema de investigación tratado.

En A Coruña, a 24 de abril de 2017.

Jesús Martínez Girón. Director

Alberto Arufe Varela. Director

RESUMEN

El régimen jurídico de la inspección española de trabajo y seguridad social ha sido estudiado desde muy diferentes puntos de vista, incluido también el punto de vista comparatista. Faltaba, sin embargo, abordar su estudio desde la perspectiva de la Carta Social Europea y de la «jurisprudencia» creada por su órgano de control, esto es, por el Comité Europeo de Derechos Sociales. En este trabajo doctoral, se aborda por vez primera el régimen jurídico de la inspección de trabajo a la luz de las «conclusiones» elaboradas por el Comité Europeo de Derechos Sociales, interpretando los artículos 3, 7 y 8 de la Carta Social Europea, que son los tres preceptos al hilo de los cuales dicho órgano de control analiza el precepto genérico de la propia Carta Social Europea, relativo a que «cada parte contratante dispondrá de un sistema de inspección de trabajo adecuado a las condiciones nacionales». La reconducción de las fuentes de conocimiento manejadas en mi trabajo doctoral a dichas «conclusiones» se explica por razones de Derecho comparado. En efecto, en mi trabajo doctoral procedo a comparar los modelos de inspección de trabajo español, portugués y francés. Y dado que España sólo ha ratificado la versión originaria de la Carta Social Europea de 1961, mientras que Portugal y Francia han ratificado la versión revisada de dicha Carta de 1996, sólo resultaba metodológicamente correcto utilizar el único procedimiento de control que resulta aplicable simultáneamente a dichos tres Estados miembros, que es justamente el procedimiento de control tradicional de examen de informes gubernamentales, que precipita en las citadas «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales. Se concluye en mi trabajo doctoral que el Comité Europeo de Derechos Sociales ha contribuido a modalizar los

tres concretos sistemas nacionales de inspección de trabajo analizados en él.

ABSTRACT

The legal regime of the Spanish labor and social security inspectorate has been studied from many different points of view, also including the comparative point of view. However, it lacked to address its study from the perspective of the European Social Charter and the «case-Law» created by its control body, that is, the European Committee of Social Rights. In this dissertation, it is addressed for the first time the legal regime of labor inspectorate in the light of the «conclusions» elaborated by the European Committee of Social Rights in interpreting articles 3, 7, and 8 of the European Social Charter, which are the three norms under which such control body analyzes the generic norm of the own European Social Charter, relating to that «each Contracting Party shall maintain a system of labor inspection appropriate to national conditions». The bordering of the knowledge sources managed in my dissertation to such «conclusions» is explained by reasons of comparative law. In fact, in my dissertation I compare the Spanish, Portuguese and French inspection models. And in view that Spain has only ratified the original version of the European Social Charter of 1961 whereas Portugal and France have ratified the revised version of such Charter of 1996, it was only methodological proper to use a single control procedure which was at the same time applicable to such three member States, which is the traditional control procedure for examination of reports, which lead to the above cited «conclusions» of the European Committee of Social Rights. It is concluded in my dissertation that the European Committee of Social Rights has contributed to modalise the three

national labor inspectorate systems analyzed in it.

RESUMO

O réxime xurídico da inspección española de traballo e seguridade social foi estudado desde moi diferentes puntos de vista, incluído tamén o punto de vista comparatista. Faltaba, con todo, abordar o seu estudo desde a perspectiva da Carta Social Europea e da «xurisprudencia» creada polo seu órgano de control, isto é, polo Comité Europeo de Dereitos Sociais. Neste traballo doutoral, abórdase por vez primeira o réxime xurídico da inspección de traballo á luz das «conclusións» elaboradas polo Comité Europeo de Dereitos Sociais, interpretando os artigos 3, 7 e 8 da Carta Social Europea, que son os tres preceptos ao fío dos cales o devandito órgano de control analiza o precepto xenérico da propia Carta Social Europea, relativo a que «cada parte contratante disporá dun sistema de inspección de traballo adecuado ás condicións nacionais». A recondución das fontes de coñecemento manexadas no meu traballo doutoral ás devanditas «conclusións» explícase por razóns de Dereito comparado. En efecto, no meu traballo doutoral procedo a comparar os modelos de inspección de traballo español, portugués e francés. E dado que España só ratificou a versión orixinaria da Carta Social Europea de 1961, mentres que Portugal e Francia ratificaron a versión revisada da devandita Carta de 1996, só resultaba metodolóxicamente correcto utilizar o único procedemento de control que resulta aplicable simultaneamente ao devanditos tres Estados membros, que é xustamente o procedemento de control tradicional de exame de informes gubernamentais, que precipita nas citadas «conclusións» do Comité Europeo de Dereitos Sociais. Conclúese no meu traballo doutoral que o

Comité Europeo de Dereitos Sociais contribuíu a modalizar os tres concretos sistemas nacionais de inspección de traballo analizados nel.

DEDICATORIA

A mi padre, Inspector de Trabajo de la promoción de 1933, siendo el Ministro D. Francisco Largo Caballero. Su ejemplo, su rectitud y su profundo sentido del deber fueron determinantes en mi vocación y me sirvieron como modelo en mi labor inspectora.

A Digno Fernández Lorenzo, mi preparador y mi primer Jefe de Inspección, cuyo afecto, celo y dedicación fueron determinantes para mi ingreso en la Inspección de Trabajo, así como en mis primeras actuaciones inspectoras.

A mi madre, que me enseñó la felicidad del saber, y a mi esposa, sin cuya ayuda nada hubiera sido como fue.

AGRADECIMIENTOS

 Mi reconocimiento y gratitud se centra en las personas de mis directores de tesis, Don Jesús Martínez Girón y Don Alberto Arufe Varela. Su generosidad, atención y paciencia, expresadas en demasía, más allá de sus obligaciones académicas, han hecho posible los trabajos y las líneas de documentación sobre las cuales se ha elaborado el contenido de la presente investigación, que en mi propósito íntimo constituye un modesto homenaje a la Inspección de Trabajo.

 Mi agradecimiento también a Don Carlos Domenech de Aspe, inspector de trabajo y ante todo amigo, por sus indicaciones, correcciones y aclaraciones, fundamentales para mi puesta al día en la legislación vigente.

 Debo darle las gracias también al Profesor Dr. D. Constantino Arosa, que fue quien me animó a llevar a cabo mis estudios de doctorado y permanentemente siguió con atención los trabajos de elaboración de la tesis.

 Gracias a mi amiga y colaboradora Doña Margarita Paredes, que una vez más me prestó su tiempo y su dedicación en las tareas de planificación y elaboración de mis trabajos.

 Y gracias a mi querida madre, que se empeñó en que siendo todavía un niño, viajara y residiera en el extranjero, para aprender idiomas, cuando todavía en España no se valoraban estos conocimientos. Sin ellos no habría podido realizar esta tesis.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN, RECONDUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO. SOBRE EL ARTÍCULO 20, APARTADO 5, DE LA VERSIÓN ORIGINARIA DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA (ARTÍCULO A, APARTADO 4, DE LA PARTE TERCERA DE LA VERSIÓN REVISADA DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA)	1
CAPÍTULO PRIMERO. LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA INSPECCIÓN DE TRABAJO ESPAÑOLA	36
A) PRECISIONES METODOLÓGICAS	37
B) EL MODELO ESPAÑOL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO	46
C) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO ESPAÑOL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 3, APARTADOS 1 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA	81
D) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO ESPAÑOL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 7, APARTADOS 1, 2 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA	103
E) RESULTADOS PARCIALES	123
CAPÍTULO SEGUNDO. LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA INSPECCIÓN DE TRABAJO PORTUGUESA	134
A) PRECISIONES METODOLÓGICAS SOBRE LA DECISIÓN DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES DE 9 SEPTIEMBRE 1999, EN EL CASO	

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS CONTRA PORTUGAL	135
B) EL MODELO PORTUGUÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO	153
C) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO PORTUGUÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 3, APARTADOS 1 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA ...	165
D) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO PORTUGUÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 7, APARTADOS 1, 2 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA	178
E) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO PORTUGUÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 8, APARTADO 4, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA	189
F) RESULTADOS PARCIALES	197
 CAPÍTULO TERCERO. LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA INSPECCIÓN DE TRABAJO FRANCESA	 207
A) PRECISIONES METODOLÓGICAS	208
B) EL MODELO FRANCÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO	226
C) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO FRANCÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 3, APARTADOS 1 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA ...	238
D) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO FRANCÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 7, APARTADOS 1, 2 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA	250
E) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO FRANCÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 8, APARTADO 4, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA	263

F) RESULTADOS PARCIALES	265
CONCLUSIONES	277
BIBLIOGRAFÍA CITADA	309

**INTRODUCCIÓN, RECONDUCCIÓN Y
PLANTEAMIENTO. SOBRE EL ARTÍCULO
20, APARTADO 5, DE LA VERSIÓN
ORIGINARIA DE LA CARTA SOCIAL
EUROPEA (ARTÍCULO A, APARTADO 4,
DE LA PARTE TERCERA DE LA
VERSIÓN REVISADA DE LA CARTA
SOCIAL EUROPEA)**

«La inspección de trabajo es el instrumento primero y primordial sobre el que los Estados reposan para garantizar la eficacia normativa»

Manuel Alonso Olea,
Derecho del Trabajo, ed.
Universidad de Madrid, 1971,
página 536.

1. En mi opinión, la Inspección de Trabajo española lleva en sus entrañas la conexión genética con la extranjería y el internacionalismo¹, que puede ya rastrearse en fecha tan temprana como 1907 –sólo un año después de haber sido creada²–, y con la cual yo me topé

¹ Al respecto, véase J. GÁRATE CASTRO, *Los desplazamientos temporales de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios*, Tirant lo blanch (Valencia, 2012), págs. 107 y ss.

² Al respecto, véase Real Orden de 22 julio 1907 (*Gaceta de Madrid* de 23 julio 1907), con la finalidad de que «se aclaren las relaciones que pueda haber entre la Constitución del Estado y los preceptos referentes a inspección del trabajo», allí donde el informe que acompaña procede a responder a las siguientes preguntas: «¿Qué se entiende por domicilio? ¿Puede considerarse como tal un establecimiento industrial?». Sobre los orígenes, véase F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, «El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 1 extra (2003), págs. 119 y ss.; A. MONTROYA MELGAR, «Cien años de Inspección de Trabajo en España», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 132 (2006), págs. 849 y ss.; M.J. ESPUNY I TOMÁS, «Los orígenes de la inspección de trabajo en España (1906-2006)», *Iuslabor*, núm. 1 (2006), págs. 1 y

frontalmente cuando preparaba las oposiciones de ingreso al cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en pleno franquismo³. Tenía por aquel entonces muy presentes, de un lado, los preceptos de corte internacionalista de la Ley 39/1962, de 21 julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo (por ejemplo, el relativo a que esta última «elaborará los dictámenes, informes, estadísticas, proyectos y estudios que se le encomienden, así como la redacción de la Memoria anual de actividades desarrolladas por la Inspección de Trabajo, y de la documentación pertinente ante los Organismos internacionales, conforme a lo dispuesto en los Acuerdos o Convenios ratificados por España sobre la materia»)⁴, enmarcados en la afirmación de su exposición de motivos –donde se razonaba la necesidad de integrar en un solo cuerpo los dos

ss.; y M. SECO MARTÍN ROMO, «Los orígenes de la inspección de trabajo en España», en J.J. GONZÁLEZ SÁNCHEZ y J.M. DEL VALLE VILLAR (Coordinadores), *Segismundo Moret Presidente del Consejo de Ministros de España: cuestión social y liberalismo*, Cinca (Madrid, 2016), págs. 157 y ss.

³ Con interesantes reflexiones, que me han hecho recordar muchas cosas, véase C. DOMENECH DE ASPE, «La inspección de trabajo y seguridad social», en R. MIRANDA GONÇALVES (Coordinador), *Actas do Simposio sobre a empregabilidade no eido xuridico*, Cotobade (Pontevedra, 2014), págs. 61 y ss.; también, C. NAVARRO LÓPEZ y A. VILORIA FUENTES, «La inspección de trabajo en la Segunda República», en J. ARÓSTEGUI SÁNCHEZ (Coordinador), *La república de los trabajadores: la Segunda República y el mundo del trabajo*, Fundación Francisco Largo Caballero (Madrid, 2006), págs. 224 y ss.

⁴ Artículo 3, apartado IV, letra f).

tradicionalmente existentes en España, en materia de Inspección social, tras la ratificación de cierto importantísimo Convenio de la OIT, al que me referiré más abajo— sobre que «tal reajuste es también preciso teniendo en cuenta los Convenios Internacionales del Trabajo, a que nuestro país se adhirió»⁵. Y también, de otro lado, en el plano del Derecho material que luego me vería obligado a aplicar, las normas de idéntico signo de la Orden de 9 marzo 1971, por la que se aprobaba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y señaladamente, las tres siguientes: 1) «corresponde al Ministerio de Trabajo, en materia de Seguridad e Higiene del Trabajo», entre otras facultades, «mantener relación con Organismos Internacionales y con los de otros países en materias de Seguridad e Higiene del Trabajo»⁶; 2) también, «designar los expertos que en representación del Departamento deban participar en Conferencias, Congresos o Asambleas, nacionales o internacionales, sobre Seguridad e Higiene del Trabajo»⁷; y 3) ya mucho más a ras de suelo, la de

⁵ Cfr. párrafo penúltimo. Sobre el «tercer cuerpo» históricamente existente, véase J. CAÑABATE PÉREZ, «La inspección de emigración (1907-1939: De la tutela paternalista al intervencionismo científico», en M.J. ESPUNY I TOMÁS y O. PAZ TORRES (Coordinadoras), *La inspección de trabajo, 1906-2006*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2008), págs. 69 y ss.

⁶ Artículo 2, apartado 4.

⁷ *Ibidem*, apartado 8.

que «el transporte de materias inflamables se efectuará con estricta sujeción a las normas fijadas en disposiciones legales vigentes y acuerdos internacionales sobre tal materia, ratificados por el Estado español»⁸.

2. Como acabo de sugerir con lo recién dicho, quizá la conexión más tradicional (y también, más vital) de la Inspección de Trabajo con el internacionalismo la evidencian los preceptos de Derecho positivo vigente sobre nuestra Inspección de Trabajo y la OIT⁹. Al respecto, centrándome en el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 agosto –norma crucial para nosotros, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social–, me limitaré a apuntar que uno de sus preceptos afirma que «no obstante lo dispuesto en el artículo anterior, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo previsto en los artículos 17.2 del Convenio 81

⁸ Artículo 81, párrafo último.

⁹ Desde una perspectiva internacionalista, ligada al asociacionismo profesional, véase J. WEISMÜLLER y J.A. SEIDMAN-ZAGER, «La Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo», *Educación Obrera*, núms. 140-141 (2005), págs. 86 y ss.; además, C.T. MARTÍNS ROMAR y T. DE OLIVEIRA MASSONI, «El Convenio Internacional de Trabajo nº 81 como marco internacional de la Inspección de Trabajo», *Revista Derecho del Trabajo*, núm. 11 (2016), págs. 185 y ss.

de la OIT y 22.2 del Convenio 129 de la OIT, ratificados por el Estado español por Instrumentos de 14 de enero de 1960 y 11 de marzo de 1971, respectivamente, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no se deriven daños ni perjuicios directos a los trabajadores, podrá advertir y aconsejar, en vez de iniciar un procedimiento sancionador»¹⁰. Y en cuanto a la igualmente trascendental, siempre para nosotros, Ley 23/2015, de 21 julio, Ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, apunto que hasta cuatro preceptos de la misma se refieren expresamente a concretos convenios de la OIT («La Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias, lo que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios número 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo»¹¹; «La Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que se

¹⁰ Cfr. artículo 49 (rotulado «Actuaciones de advertencia y recomendación»), medio inciso primero.

¹¹ Cfr. artículo 1 (rotulado «Definición y objeto del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social»), apartado 2, párrafo primero.

refiere esta ley se ejercerá en su totalidad por funcionarios de carrera de nivel técnico superior y habilitación nacional, pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen la independencia técnica, objetividad e imparcialidad que prescriben los Convenios número 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo»¹²; «En su ejercicio [los inspectores de Trabajo y Seguridad Social] gozarán de plena autonomía técnica y funcional, se les garantizará protección frente a todo tipo de violencia, coacción y amenaza, e independencia frente a cualquier influencia indebida en los términos del artículo 6 del Convenio número 81 y del artículo octavo del Convenio número 129 de la Organización Internacional del Trabajo»¹³; y «El titular de la Dirección ejercerá las funciones propias de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Convenio número 81 de la Organización Internacional del Trabajo»¹⁴).

¹² Cfr. artículo 3 (rotulado «Funcionarios que lo integran»), apartado 1, párrafo primero.

¹³ Artículo 15 (rotulado «Garantías en el ejercicio de las funciones inspectoras»), apartado 1, inciso segundo.

¹⁴ Artículo 31 (rotulado «El Director»), apartado 2.

3. Tras nuestro ingreso en las entonces llamadas Comunidades Europeas, esta conexión genética se reforzó y adquirió, incluso, nuevas perspectivas. En relación con esto, la norma clave es la Decisión 95/319/CE de la Comisión, de 12 julio 1995, por la que se crea un Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo. Sobre esta Decisión comunitaria hago más las palabras, relativas a que «esta importante Decisión comunitaria de 1995 está montada sobre una tradición jurídica común, incluso universal, que resultaría temerario despreciar o desconocer»¹⁵, teniendo en cuenta que «dicha tradición jurídica de casi sesenta años, lo que no es poco en asuntos laborales, se refiere al Convenio núm. 81 de la OIT –ratificado por España, como se sabe, en 1960–, al que expresamente alude la Decisión comunitaria de 1995, afirmando que “la presente Decisión no es incompatible con las obligaciones de los Estados miembros derivadas del Convenio de la OIT, de 11 de julio de 1947, en materia de inspección de trabajo (nº 81)”»¹⁶. La doctrina científica también ha puesto de relieve que la

¹⁵ Al respecto, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social. Foundations on Community and Comparative, European and USA, labor and social security law*, 2ª ed., Netbiblo (A Coruña, 2010), pág. 66.

¹⁶ *Ibidem*.

Decisión en cuestión ha impactado en nuestro ordenamiento jurídico interno¹⁷. Más en concreto, la norma jurídica impactada ha sido el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 febrero, en el que se afirma que «para el cumplimiento de objetivos establecidos por la Unión Europea a través de su Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo en materias regidas por Directivas europeas, se procederá en la misma forma establecida en el apartado anterior, cuando afecte al desarrollo general de la acción inspectora en España»¹⁸; y también, que «corresponde a la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», entre otras competencias, la de «elaborar las estadísticas generales y comunes para todo el Estado, y los informes y memorias sobre la actuación general del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como la memoria anual y los informes periódicos exigidos por los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y los

¹⁷ *Ibidem*, pág. 67.

¹⁸ Cfr. artículo 29 (rotulado «Programas generales de objetivos»), apartado 2.

relativos al Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de la Unión Europea»¹⁹.

4. Lógicamente, la desaparición del franquismo –aunque anterior en el tiempo a nuestro ingreso en las Comunidades Europeas– también propició acentuar la conexión genética a que me vengo refiriendo, y si la menciono ahora es por causa de que dicha acentuación debe considerarse tardía, hasta el punto incluso de que no se evidenció hasta el estallido de la crisis económica provocada por la quiebra del banco especulativo norteamericano Lehman Brothers. Como se sabe, sólo tras la desaparición del franquismo pudo ratificar España la Carta Social Europea –justamente, mi tema–, lo que se produjo mediante Instrumento de Ratificación de 29 abril 1980, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 26 junio 1980²⁰. Ya se ha puesto de relieve hasta la saciedad que España lo único que ha ratificado es la versión originaria de la Carta Social Europea de 1961 (así como el Protocolo Adicional de 1988,

¹⁹ Cfr. artículo 47 (rotulado «Competencias de la autoridad central»), apartado 8.

²⁰ Contextualizándola, véase A. ARUFE VARELA, «Carta Social Europea», A. BAYLOS GRAU, C.F. THOMÉ y R. GARCÍA SCHWARZ (Coordinadores), *Diccionario internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Tirant lo blanch (Valencia, 2014), págs. 157 y ss.

ratificado en 2000), pero no la versión revisada de la Carta Social Europea de 1996 (como tampoco los Protocolos Adicionales de 1991 y 1995)²¹. Sobre el tema, lo que me interesa poner de relieve ya desde este mismo momento es el hecho de que la Carta Social Europea de 1961 contiene un precepto en el que expresamente se alude a la Inspección de Trabajo, afirmando su tenor que «cada parte Contratante dispondrá de un sistema de inspección del trabajo adecuado a las condiciones nacionales»²². Tomo este texto de la versión en castellano, a calificar de versión sólo oficiosa, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* anteriormente citado, aunque sobre el hecho de que en España nunca se haya publicado la versión «oficial» de la Carta Social Europea de 1961, lo que desde luego constituye un grave error diplomático²³, me gustaría detenerme un momento.

²¹ Al respecto, véase L. TEIXEIRA ALVES, *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, Atelier (Barcelona, 2014), págs. 18 y ss.

²² Artículo 20 (rotulado «Obligaciones»), apartado 5.

²³ Sobre la naturaleza y perfiles del Derecho Diplomático, clarificador, véase E. VILARIÑO PINTOS, *Derecho Diplomático y Consular*, Tecnos (Madrid, 1987), págs. 25 y ss. Más recientemente, O.B. LLANES TORRES, «La autonomía del Derecho diplomático», *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, núm. 22 (2015), págs. 251 y ss.

5. Para comprender el error en cuestión, que resulta clamoroso, basta poner de relieve que las dos únicas lenguas oficiales del Consejo de Europa son el inglés y el francés²⁴, lo que explica que toda la documentación oficial del mismo –incluida la de más alto nivel, como es el caso de la Carta Social Europea, dotada del rango de verdadero tratado internacional multilateral– se redacte precisamente en ambas lenguas. De ahí, como ya se ha puesto de relieve doctrinalmente, que el Estado portugués (que ha ratificado no sólo la versión originaria de la Carta Social Europea, sino también su versión revisada) publicase en el *Diario Oficial de la República* todos los documentos en cuestión, en portugués y en francés²⁵. Por mi parte, también he comprobado, en el caso de Francia (muy similar al portugués, puesto que el país vecino también ha ratificado la versión revisada de la Carta Social Europea), que en el *Journal Officiel* de la República francesa constan publicados todos los documentos relativos a la misma en francés (lengua oficial del Consejo

²⁴ A diferencia de lo que sucede en la Unión Europea. Al respecto, véase D. FERNÁNDEZ VITORES, «El régimen lingüístico de la Unión Europea: Luces y sombras en el proceso de ampliación», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 54 (2010), págs. 167 y ss.

²⁵ Al respecto, véase L. TEIXEIRA ALVES, *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, cit., págs. 25 y ss.

de Europa, recuérdese). Es cierto que la incorporación al ordenamiento nacional español de sólo una versión «oficiosa» de los Tratados antes citados podría llegar a plantear dudas acerca de si se ha consumado o no, por parte de España, el proceso de ratificación de los mismos. También lo es, sin embargo, siempre desde el punto de vista Español, que tales dudas no parecen existir. De un lado, porque España se viene sometiendo pacífica y escrupulosamente al procedimiento de control del cumplimiento de la Carta Social Europea, por la vía del control de informes gubernamentales, a que me referiré luego. Y de otro lado, porque nuestra jurisprudencia cita con naturalidad la Carta Social Europea como una fuente jurídica más, dando plenamente por supuesta su plena incorporación a nuestro ordenamiento interno (por ejemplo, últimamente, por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 139/2016, de 21 julio)²⁶. En cualquier

²⁶ En ella, se afirma todo lo siguiente: 1) «la Carta Social Europea también se refiere en su art. 13 al derecho a la asistencia médica» (Fundamento Jurídico 10, párrafo décimo tercero, inciso primero); 2) «en el apartado 4 de dicho art. 13 se indica el compromiso de las partes de aplicar este derecho en condiciones de igualdad con sus nacionales a los de las restantes partes contratantes "que se encuentren legalmente en su territorio"» (*ibidem*, inciso segundo); y 3) «a su vez, el Anexo a la Carta Social fija su ámbito de aplicación, indicando que los arts. 1 a 17 sólo comprenden a extranjeros de otras partes contratantes que "residan legalmente o trabajen regularmente dentro del territorio de la parte contratante interesada"» (*ibidem*, inciso tercero). Sobre este asunto, críticamente, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Universalidad y equidad en la asistencia

caso, en mi opinión, el error diplomático existe; y como tal, nunca debería considerarse tarde no sólo para que el Estado español lo subsanase, sino también para que no volviese a reincidir en él en el futuro (el ejemplo de Italia, con su publicación de estos Tratados internacionales en italiano y francés, en la *Gazzetta Ufficiale* de la República italiana, también se ha traído a colación doctrinalmente), por lo que me siento obligado a denunciarlo, y a alertar –aunque sólo sea por vía doctrinal– a nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores. Por todo ello, paso a reproducir ahora el concreto precepto de la Carta Social Europea que interesa a mi trabajo doctoral, en las dos versiones oficiales del mismo. Recuérdense que se trataba del apartado 5 del artículo 20 de la versión originaria de la Carta Social Europea de 1961, que ha pasado a convertirse en el apartado 4 del artículo A de la Parte III de la Carta Social Europea revisada de 1996, a cuyo tenor –en francés– «*chaque Partie contractante disposera d'un système d'inspection du travail approprié à ses conditions nationales*», y además –ahora en inglés–, «*each Contracting Party shall maintain a system of labour inspection appropriate to national conditions*».

sanitaria», en el vol. *Los retos actuales de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea*, Laborum (Murcia, 2016), especialmente págs. 662-663.

6. Una vez presentado el precepto clave –a mis concretos efectos– de la Carta Social Europea, quizá lo procedente sea ahora comenzar a reconducir el tema de mi trabajo doctoral. Pondré de relieve, ante todo, que no se trata de considerar la Carta Social Europea como una de las posibles fuentes jurídicas a tener en cuenta por nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a efectos de la puesta en marcha de los procedimientos administrativos sancionadores sujetos al imperio del texto refundido aprobado por el citado Real Decreto Legislativo 5/2000. Y es que, aunque –teóricamente– la Inspección podría proponer sanciones a un empresario por violación de tratados internacionales de contenido laboral o de seguridad social, no deja de resultar significativo que dicho texto refundido, cuando procede a efectuar la tipificación –se supone que exhaustiva– de las infracciones administrativas en el orden social, omite cualquier tipo de referencia expresa a las normas internacionales. En mi opinión, aunque estas últimas se encuentren plenamente incorporadas a nuestro ordenamiento interno, la *forma mentis* de la Inspección debe ser la de aplicarlas siempre en conexión con normas nacionales, que hay que suponer que implican una

correcta transposición de las mismas. Así lo insinúa –aunque a sus peculiares efectos– nuestro Tribunal Constitucional, cuando afirma (rechazando la pretensión de que cierta Sentencia ordinaria vulneraba «lo dispuesto en el artículo 5 del Convenio número 135 de la OIT») que «ciertamente este Tribunal ha reafirmado en reiteradas ocasiones la validez de los textos internacionales [como los Convenios de la OIT] ratificados por España para configurar el sentido y alcance de los derechos fundamentales», aunque «cuestión distinta es, no obstante, que un precepto de dicho Convenio pueda fundamentar, por sí solo, la demanda de amparo, al margen y haciendo abstracción de la contemplación constitucional del derecho fundamental (art. 28.1 CE), porque una cosa es que la norma de dicho Convenio internacional haya de presidir la interpretación del art. 28.1 CE y otra muy distinta es erigir dicha norma internacional en norma fundamental que pudiera sustanciar exclusivamente una pretensión de amparo, afirmación esta última que conllevaría la vulneración del art. 53.2 de la CE, pues fuera de nuestra Constitución no ha de admitirse la existencia de norma fundamental alguna»²⁷.

²⁷ Véase, a propósito de todo ello, Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 84/1989, de 10 mayo, Fundamento Jurídico 5.

7. En vez de ello –para lo que, por lo demás, no dispondría de suficientes fuentes directas de conocimiento, que resultasen relevantes–, lo que pretendo hacer en mi trabajo doctoral es conectar el artículo 20, apartado 5, de la versión originaria de la Carta Social Europea, así como el artículo A, apartado 4, de la Parte III de la versión revisada de la Carta Social Europea, con los procedimientos de control del cumplimiento de tales preceptos previstos en la propia Carta. Como ya se ha puesto de relieve doctrinalmente, estos procedimientos de control son dos. En primer lugar, el denominado procedimiento de examen de informes gubernamentales («*procedure d'examen des rapports*», «*procedure for examination of reports*»), que «aparecía ya regulado en sus líneas maestras por la versión originaria de la Carta Social Europea de 1961», y que es el único aplicable a nuestro país²⁸. En segundo lugar, junto a este procedimiento tradicional de control –asimismo aplicable a Portugal y Francia– el denominado procedimiento de quejas colectivas («*réclamations collectives*», «*collective complaints*»), establecido «a partir de 1995» y que

²⁸ Respecto de todo ello, véase L. TEIXEIRA ALVES, *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, cit., págs. 69 y ss.

«no reemplaza al procedimiento tradicional, sino que meramente lo complementa»²⁹, que sí resulta plenamente aplicable a Portugal y Francia, pero no a España (que permanece anclada, como acaba de decirse, sólo a la versión originaria de la Carta Social Europea), habiéndose indicado doctrinalmente que «con el procedimiento de quejas colectivas, entra en el sistema de control un nuevo tipo de organizaciones, de carácter no gubernamental [por ejemplo, los sindicatos y las asociaciones empresariales, eventualmente denunciante de un Estado por violación de la Carta Social Europea], representativas de intereses colectivos encuadrables en los objetivos de tutela que la Carta incorpora, sometiendo a la apreciación por el Comité Europeo de Derechos Sociales [en cuanto que órgano de control del cumplimiento de la Carta] situaciones concretas, sobre las cuales se toman verdaderas "decisiones" mediante la ponderación de los intereses en presencia»³⁰. Precisamente el hecho de que pretenda efectuar en mi trabajo doctoral un estudio de Derecho comparado a tres bandas, y además, el dato

²⁹ *Ibidem*, págs. 115 y ss.

³⁰ *Ibidem*, pág. 119. Sobre el órgano de control de la Carta Social Europea, véase F. JIMÉNEZ GARCÍA, «El Comité Europeo de Derechos Sociales en el sistema de la Carta Social Europea», en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE (Coordinador), *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*, Dilex (Madrid, 2010), págs. 381 y ss.

de que dos de ellas (Portugal y Francia) estén vinculadas por ambos procedimientos de control, pero no España, me ha forzado a centrarme en el examen del cumplimiento de los dos citados preceptos de la Carta Social Europea, originaria y revisada, sólo por la vía del procedimiento de control de examen de informes gubernamentales, al que sí se encuentran sometidos los tres Estados cuyos respectivos ordenamientos jurídicos reguladores de la Inspección de Trabajo someteré a comparación en mi trabajo.

8. Desde un punto de vista metodológico, he tomado como punto de partida una obra fenomenal que aparece almacenada en el sitio en Internet del Consejo de Europa, ubicado en www.coe.int. Esta obra, de la que he manejado su versión en francés (aunque también puede manejarse en lengua inglesa), se titula *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux*, apareciendo fechada en 1 septiembre 2008. En el recién citado sitio en Internet, se afirma que «El Digesto presenta la interpretación que el Comité Europeo de Derechos Sociales ha hecho de las diferentes disposiciones de la Carta Social Europea, en su versión revisada de septiembre 2008 [*Le Digest présente l'interprétation que le Comité européen*

*des Droits sociaux a faite des différentes dispositions de la Charte sociale européenne, dans sa version révisée de septembre 2008]», aunque avisando al mismo tiempo de que «una versión puesta al día se publicará próximamente [une version mise à jour sera publiée prochainement]», no habiendo salido esta última en el momento en que redacto mi trabajo doctoral. En este *corpus* doctrinal, se recoge la doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales establecida, tanto por la vía del procedimiento de control de examen de informes, como por la vía del procedimiento de control de quejas colectivas, evidenciándose de este modo que la doctrina en cuestión es única. En la versión del mismo que he manejado, el *Digesto* es una gruesa monografía de casi cuatrocientas páginas, que consta de una «Introducción» y tres partes, respectivamente relativas a «Interpretación de las diferentes disposiciones de la Carta Social Europea revisada [*Interpretation des différentes dispositions de la Charte Sociale Européenne révisée*]»³¹, a «Extractos pertinentes de las conclusiones y decisiones del Comité [*Extraits pertinents des conclusions et décisions du Comité*]»³², y a «Índice de palabras claves [*Index**

³¹ Págs. 16 y ss.

³² Págs. 177 y ss.

de mots clefs]»³³. Tras su lectura, me ha quedado claro que el Comité Europeo de Derechos Sociales no controla autónoma o separadamente el cumplimiento (por parte de España, Portugal y Francia, y demás Estados miembros del Consejo de Europa que hayan ratificado la Carta Social Europea, en cualquiera de sus dos versiones) del artículo 20, apartado 5, de la versión originaria de la Carta Social Europea, así como del artículo A, apartado 4, de la Parte Tercera de la versión revisada de la Carta Social Europea. En vez de ello, lo que dicho Comité hace es controlar el cumplimiento de estos preceptos, pero en conexión con otros preceptos distintos de ambas versiones de la Carta Social Europea, que tocan muy directamente a la actuación de las respectivas Inspecciones nacionales de Trabajo, y de los cuales sólo me interesa referirme ahora al artículo 3, apartado 2, de la versión originaria de la Carta Social Europea, que se corresponde con el artículo 3, apartado 3, de la versión revisada de la misma.

9. Dichos preceptos –cruciales, sin hipérbole, a los efectos de mi trabajo doctoral– afirman que «Con el objetivo de asegurar el

³³ Págs. 335 y ss.

ejercicio efectivo del derecho a la seguridad y a la higiene en el trabajo, las Partes se comprometen, en consulta con las organizaciones de empresarios y de trabajadores, a dictar medidas de control de la aplicación de estos reglamentos [*En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, les Parties s'engagent, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, à édicter des mesures de contrôle de l'application de ces règlements*]». E interpretándolo, consta en el *Digesto* citado que el Comité Europeo de Derechos Sociales ha establecido la siguiente doctrina: 1) «La aplicación adecuada de la Carta "no puede alcanzarse sólo por efecto de la legislación si la aplicación de esta última no está efectiva y rigurosamente controlada [*L'application conforme de la Charte ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l'application de celle-ci n'est pas effective et rigoureusement contrôlée*]”»³⁴, por lo que «el control del respeto a la reglamentación en materia de seguridad y de salud en el trabajo, incluida la adopción de medidas coercitivas ..., es una condición sine qua non de la efectividad del derecho garantizado por el artículo 3 [*le contrôle du respect de la réglementation en matière de*

³⁴ Pág 38.

sécurité et de santé au travail, y compris l'adoption de mesures coercitives ..., est une condition sine qua non de l'effectivité du droit garanti par l'article 3]»³⁵; 2) «Los Estados que han ratificado la Carta se han comprometido, en virtud del artículo A§5, a disponer de un sistema de inspección de trabajo "adecuado a las condiciones nacionales" [Les Etats ayant ratifié la Charte se sont engagés en vertu de l'article A§5 à disposer d'un système d'inspection du travail "approprié aux conditions nationales"]»³⁶, pero teniendo en cuenta que «la Carta no impone ningún modelo en cuanto a la organización del sistema de inspección [la Charte n'impose donc aucun modèle quant à l'organisation du système d'inspection]»³⁷; 3) «El Comité considera que los Estados tienen un margen de apreciación no solamente en la organización de los servicios de inspección, sino también en la afectación de los medios a los servicios de inspección [Le Comité considère que les Etats ont une marge d'appréciation non seulement dans l'organisation des services d'inspection mais aussi dans l'affectation des moyens aux services d'inspection]»³⁸, aunque «en todo caso, estos

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ Pág. 39.

servicios, siendo los principales garantes de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo, el Comité comprueba que les sean afectados medios suficientes para permitirles efectuar "regularmente un número mínimo de visitas de control a fin de que en los plazos más breves, el derecho consagrado en el artículo 3 aproveche efectivamente al mayor número de trabajadores" y que el riesgo de accidentes se reduzca al mínimo [*toutefois, ces services étant les principaux garants de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, le Comité vérifie que suffisamment de moyens leur sont affectés pour leur permettre d'effectuer "régulièrement un nombre minimum de visites de contrôle afin que dans les délais les plus courts, le droit consacré par l'article 3 profite effectivement au plus grand nombre de travailleurs"* et que le risque d'accidents soit réduit au minimum]³⁹, teniendo en cuenta que «el margen de apreciación de los Estados está así limitado, y la Carta se viola cuando la relación entre los efectivos de los servicios de inspección, las visitas efectuadas y los trabajadores afectados es manifiestamente insuficiente [*le marge d'appréciation des Etats est ainsi limitée et la Charte est violée quand le rapport entre les effectifs des services*

³⁹ *Ibidem.*

d'inspection, les visites effectuées et les salariés concernés est manifestement insuffisant]»⁴⁰; 4) «Los inspectores deben ser competentes para controlar todos los lugares de trabajo, incluidos los lugares habitados, y esto en todos los sectores de la economía [*Les inspecteurs doivent être compétents pour contrôler tous les lieux de travail, y compris les locaux habités, et ce dans tous les secteurs de l'économie]*»⁴¹, teniendo en cuenta que «deben disponer de medios de investigación y de coerción suficientes y adaptados, en particular cuando constaten que la salud o la vida de los trabajadores es objeto de un peligro inminente [*ils doivent disposer de moyens d'investigation et de coercition suffisants et adaptés en particulier quand ils constatent que la santé ou la vie des travailleurs fait l'objet d'un danger imminent]*»⁴²; y 5) «el sistema de sanciones en caso de infracción de la reglamentación debe ser eficaz y disuasorio [*Le système de sanctions en cas d'infraction à la réglementation doit être efficace et dissuasif]*»⁴³, teniendo en cuenta que «la relación entre el número de infracciones constatadas y el número de infracciones

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

sancionadas; el vínculo entre la frecuencia de las infracciones y la importancia de las sanciones, los tipos de sanciones, así como la cuantía definitiva de las multas y la manera en que son fijadas, principalmente si son proporcionales al número de trabajadores afectados, permiten evaluar la situación [le rapport entre le nombre d'infractions constatées et le nombre d'infractions sanctionnées; le lien entre la fréquence des infractions et l'importance des sanctions, les types de sanctions ainsi que le montant des amendes dans l'absolu et la manière dont elles sont fixées, notamment si elles sont proportionnelles au nombre de travailleurs concernés permettent d'évaluer la situation]»⁴⁴. La importancia de esta doctrina merece, creo, un comentario ulterior acerca de la crucialidad de los preceptos de la Carta Social Europea que han permitido dictarla.

10. A diferencia de la Carta Social Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no menciona expresamente la Inspección de Trabajo⁴⁵, lo que no deja de sorprender vista su

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ Conectando ambas Cartas, véase I. GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española: a

aparente crucialidad de cara al futuro (y respecto de instituciones clave de la seguridad social, como la dependencia)⁴⁶. Ahora bien, existe un puente que conecta directamente ambas Cartas –y habría incluso alguno específico, si se reparase en que la inspección de trabajo no puede mirar hacia otro lado, cuando se enfrenta al tema de los migrantes irregulares⁴⁷–, permitiendo transitar desde la Carta comunitaria al precepto crucial a los efectos de mi trabajo doctoral (recuérdese, el artículo 3, apartado 2, de la versión originaria de la Carta Social Europea, que se corresponde con el artículo 3, apartado 3, de la versión revisada de la misma). Este puente es el artículo 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

propósito de la duración del período de prueba del contrato de trabajo de apoyo a los emprendedores», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 15 (2016), págs. 18 y ss.

⁴⁶ Poniendo de relieve la crucialidad de este último tema, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, «La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán», *Revista de Derecho Social*, núm. 72 (2015), págs. 59 y ss.; J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Acerca de la nueva ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44 (2016), págs. 1 y ss.

⁴⁷ Muy interesante, desde la perspectiva iuscomparatista, véase C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, «Efectos jurídicos de la contratación de inmigrantes "ilegales": una aproximación desde el Derecho comparado», en C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO (Coordinadora), *Derechos sociales, garantías y restricciones de los inmigrantes en situación irregular en la Unión Europea*, Laborum (Murcia, 2008), págs. 1 y ss.

Europea (rotulado «Condiciones de trabajo justas y equitativas»), a cuyo tenor «todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, su seguridad y su dignidad»⁴⁸. En efecto, en las «Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales» publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea*⁴⁹, se afirma –a propósito de dicho artículo 31– todo lo siguiente: «el apartado 1 de este artículo se basa en la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. *Se inspira igualmente en el artículo 3 de la Carta Social Europea y en el punto 19 de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores así como, en lo que se refiere al derecho a la dignidad en el trabajo, en el artículo 26 de la Carta Social Europea revisada. La expresión «condiciones laborales» debe entenderse según el sentido del artículo 156 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea». Lógicamente, «el artículo 3 de la Carta Social Europea» resulta inseparable de la interpretación*

⁴⁸ Apartado 1.

⁴⁹ Serie C 303/17, de 14 diciembre 2007. En el preámbulo de tales «Explicaciones», como se sabe, se afirma que «si bien no tienen por sí mismas valor jurídico, constituyen un valioso instrumento de interpretación con objeto de aclarar las disposiciones de la Carta» (inciso último).

dada al mismo por el Comité Europeo de Derechos Sociales, a propósito precisamente de la necesidad de existencia de un modelo nacional de Inspección de Trabajo, que permita dar efectividad a la legislación protectora de la seguridad y la salud de los trabajadores, en los términos que expuse hace sólo un momento. Y de ahí la conexión entre ambas Cartas, a propósito del tema de mi trabajo doctoral. Pero con el valor añadido, que no puedo dejar de resaltar, de que el citado artículo 31 de la Carta comunitaria se beneficia de la afirmación contenida en el Tratado de la Unión Europea (como todo el Derecho armonizador, «permeable a transformaciones de fondo y forma»)⁵⁰, a cuyo tenor «la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados»⁵¹.

11. Aclarada la crucialidad de la normativa de la Carta Social Europea que me propongo analizar, paso a detallar ahora cuál será el plan

⁵⁰ Véase J. GÁRATE CASTRO, *Transformaciones en las normas sociales de la Unión Europea*, Editorial Universitaria Ramón Areces (Madrid, 2010), pág. 75.

⁵¹ Artículo 6, apartado 1.

de trabajo que pretendo desarrollar a lo largo de mi trabajo doctoral. Como antes puse de relieve, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha establecido que «los Estados que han ratificado la Carta se han comprometido, en virtud del artículo A§5, a disponer de un sistema de inspección de trabajo "adecuado a las condiciones nacionales"», aunque teniendo en cuenta que «la Carta no impone ningún modelo en cuanto a la organización del sistema de inspección». De ahí que me vea obligado a tratar los concretos «modelos» nacionales de Inspección de Trabajo vigentes –dado el carácter comparatista de mi trabajo doctoral– en España, Portugal y Francia⁵². Contaré para ello como punto de partida, y como guía, con la premiada (y el premio es significativo, al menos para un inspector de trabajo y seguridad social) monografía publicada por uno de los codirectores de mi trabajo, sobre *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad*

⁵² Todos ellos países que comparten el mínimo común denominador (por lo demás, bien importante laboralmente hablando) de poseer desde hace tiempo un salario mínimo interprofesional legal. Al respecto, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, «La nueva ley alemana reguladora del salario mínimo general. Comentario, estudio contextualizador y traducción castellana», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 41 (2015), págs. 439 y ss.

*Social en Europa*⁵³, donde aparecen meticulosamente analizados no sólo los modelos inspectores español, portugués y francés, sino también el alemán y el italiano, constituyendo –a día de hoy– la única monografía relevante de Derecho comparado sobre el tema publicada en España⁵⁴. Lógicamente, los casi diez años transcurridos desde la publicación de esta obra-guía me obligan a no efectuar un seguimiento puramente mecánico o artificial de la misma. Por poner sólo un ejemplo de Derecho español, resultaba claro que no podía prescindir en mi trabajo doctoral de la reciente promulgación de la Ley 23/2015, Ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

12. Una vez aclarados los «modelos» a que se ajusta la Inspección de Trabajo en España, Portugal y Francia, sobre la base de sus respectivas fuentes reguladoras de Derecho positivo actualmente vigente, también he estructurado mi plan de trabajo alrededor de los preceptos de la Carta Social Europea, tanto

⁵³ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid, 2007), 158 págs.

⁵⁴ Extraigo esta opinión de la «recensión» a dicho libro realizada por M.R. MARTÍNEZ BARROSO y S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, publicada en *Actualidad Laboral*, núm. 18 (2007), págs. 2245-2246.

originaria como revisada, que podían afectar a la Inspección de Trabajo, a la vista de la interpretación de los mismos efectuada por el Comité Europeo de Derechos Sociales por la vía del procedimiento de control de examen de informes gubernamentales. Por supuesto, debía tener muy presente –siguiendo la doctrina científica que ya se ha ocupado del tema– todo lo siguiente: 1) que «desde un punto de vista práctico, posee una extraordinaria importancia el denominado "Calendario del Sistema de Informes" ... fijado por una Decisión del Comité de Ministros [del Consejo de Europa] de 2006»⁵⁵; 2) de acuerdo con esta Decisión, que «las disposiciones tanto de la Carta de 1961 como de la Carta Revisada han sido divididas en cuatro grupos temáticos ..., teniendo en cuenta que "los Estados presentan un informe sobre las disposiciones relativas a uno de los cuatro grupos temáticos sobre una base anual" ..., y que "en consecuencia, cada disposición de la Carta es objeto de informe una vez cada cuatro años"»⁵⁶; y 3) que tales grupos temáticos son, a su vez, los siguientes⁵⁷: a) «el "Grupo 1" (rotulado "Empleo, formación e igualdad de oportunidades

⁵⁵ Véase L. TEIXEIRA ALVES, *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, cit., pág. 74.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*, págs. 74-75.

[*Employment, training and equal opportunities*]”), que comprende los artículos 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24 y 25»; b) «el “Grupo 2” (rotulado “Salud, seguridad social y protección social [*Health, social security and social protection*]”), que comprende los artículos 3, 11, 12, 13, 14, 23 y 30»; c) «el “Grupo 3” (rotulado “Derechos laborales [*Labour rights*]”), que comprende los artículos 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 y 29»; y d) por último, «el “Grupo 4” (rotulado “Niños, familias, migrantes [*Children, families, migrants*]”), que comprende los artículos 7, 8, 16, 17, 19, 27 y 31». Las correspondientes «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales se encuentran almacenadas en la base de datos «HUDOC», obrante en el sitio de Internet del Consejo de Europa anteriormente citado, que he manejado preferentemente en lengua francesa.

13. La hipótesis de partida de mi trabajo doctoral era la de que el Comité Europeo de Derechos Sociales –que nada tiene que ver, en punto a exigir el cumplimiento de lo que resuelve, con el Tribunal de Estrasburgo y el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁵⁸–, a través de las

⁵⁸ Sobre estos dos últimos, véase C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, *Coordenadas de la protección social de los*

«conclusiones» sentadas por la vía del procedimiento de control de examen de informes gubernamentales, podía haber influido la conformación de los tres concretos «modelos» nacionales de Inspección de Trabajo que me proponía analizar, especialmente en sus aspectos organizativo-procedimentales⁵⁹. A este respecto, contaba con el acicate representado por una Sentencia de la Sala Tercera de nuestro Tribunal Supremo de 10 febrero 2003⁶⁰, donde con mención de los Convenios números 81 y 129 de la OIT, y a instancia de la «organización sindical Unión Progresista de Inspectores de Trabajo», se declaró ilegal cierto precepto reglamentario afectante al núcleo duro de las actuaciones inspectoras, fallando al respecto –«las "visitas" en España no

migrantes: el marco comunitario, nacional y del Convenio Europeo de Derechos Humanos, Laborum (Murcia, 2005), págs. 1 y ss.

⁵⁹ Sobre las controvertidas relaciones entre nuestro ordenamiento interno y la «jurisprudencia» del Comité Europeo de Derechos Sociales, con carácter general, véase C.L. ALFONSO MELLADO, «La aplicación en el ámbito interno de la carta social europea y las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales», en C.L. ALFONSO MELLADO, L. JIMENA QUESADA y M.C. SALCEDO BELTRÁN, *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Bomarzo (Albacete, 2014), págs. 239 y ss.; M.B. CARDONA RUBERT, «La situación del Estado Español en relación al cumplimiento de la Carta Social Europea», *Revista de Derecho Social*, núm. 60 (2015), págs. 103 y ss.; y M.C. SALCEDO BELTRÁN, «La aplicabilidad directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 13 (2016), págs. 27 y ss.

⁶⁰ Aranzadi WESTLAW, referencia RJ 2003/2262.

se preavisan»⁶¹— que «estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo núm. 560/2000, interpuesto por la Unión Progresista de Inspectores de Trabajo contra el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, y anulamos: El apartado tercero del artículo 3, que dice "Las actuaciones ... inspectoras en centros o dependencias de la Administración pública se preavisarán a quien se encuentre al frente del centro a inspeccionar"», así como «La última frase del apartado 1 del artículo 11, que dice "se ... abstendrán en todo asunto en que concorra interés para la asociación o sindicato de su afiliación"»⁶². A la confirmación de esta hipótesis de partida (verdadera hipótesis de la tesis de mi trabajo doctoral) se orienta la exposición que sigue.

⁶¹ Véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Derecho crítico del Trabajo. Critical Labor Law*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2016), pág. 244; también, J. RODRÍGUEZ GARVAYO, «La Inspección de Trabajo ante los incumplimientos preventivos de las AA.PP.: un procedimiento de excepción, una actuación ineficaz», *Documentación laboral*, núm. 92 (2011), págs. 123 y ss.

⁶² Cfr. su Fallo.

CAPÍTULO PRIMERO

LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA
INSPECCIÓN DE TRABAJO ESPAÑOLA

A) PRECISIONES METODOLÓGICAS

1. En mi opinión, el punto de partida metodológicamente inescusable para analizar el impacto de la Carta Social Europea sobre la Inspección española de Trabajo y Seguridad Social lo constituye el antes citado *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008¹. Aunque todos los preceptos de la versión originaria de la Carta Social Europea de 1961 podrían potencialmente impactar sobre la organización y la actuación de nuestra Inspección de Trabajo, dicho *Digesto* –sistematizando doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales, establecida a través de los dos procedimientos de control del cumplimiento de la Carta que utiliza– reconduce el impacto en cuestión a sólo siete preceptos de la propia Carta², que son su artículo 3, apartado 1; su artículo 3, apartado 3; su artículo 7, apartado 1; su artículo 7, apartado 2; su artículo 7, apartado 3; su artículo 8, apartado 4; y por último, su artículo A (equivalente en la versión originaria de la Carta Social Europea, como ya se dijo antes, a su artículo 20). Dentro

¹ Cfr. *supra* I, núm. 8.

² Cfr. pág.

de este conjunto de seis preceptos, descarto dos en el análisis de impacto que pretendo efectuar. Ante todo, el artículo 20 de la versión originaria de la Carta, pues –a pesar de toda su crucialidad, visto que es el único precepto con mención expresa de la Inspección (recuérdese, «cada parte Contratante dispondrá de un sistema de inspección del trabajo adecuado a las condiciones nacionales»)- ya puse de relieve antes que el Comité Europeo de Derechos Sociales renuncia a analizarlo autónoma o separadamente, remitiendo el control de su cumplimiento al control de los otros cinco preceptos de la Carta a que acabo de referirme³. Y en segundo lugar, el artículo 8, apartado 4, de la Carta, por las razones que paso a explicar inmediatamente.

2. Este precepto, enmarcado en la protección de los derechos de la mujer trabajadora, lo que afirma es que «para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de las trabajadoras a protección, las Partes contratantes se comprometen [*en vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleuses à la protection, les Parties contractantes s'engagent*]», de un lado, «a reglamentar el empleo de la mano de obra femenina

³ Cfr. *supra* I, núm. 8.

para el trabajo nocturno en los empleos industriales [*à régler l'emploi de la main-d'oeuvre féminine pour le travail de nuit dans les emplois industriels*]⁴; y de otro lado, «a prohibir todo empleo de la mano de obra femenina en trabajos de subsuelo en las minas, y, en su caso, en todos los trabajos no convenientes a esta mano de obra por causa de su carácter peligroso, insalubre o penoso [*à interdire tout emploi de la main-d'oeuvre féminine à des travaux de sous-sol dans les mines, et, s'il y a lieu, à tous travaux ne convenants pas à cette main-d'oeuvre en raison de leur caractère dangereux, insalubre ou pénible*]⁵. Visto este tenor suyo, es claro que se trata de un precepto susceptible de impactar sobre la actuación de la Inspección de Trabajo. Y así lo evidencia el *Digesto*, al afirmar –con cita de doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales relativa al mismo– que «el artículo 8§4 no exige a los Estados que prohíban el trabajo nocturno de las mujeres embarazadas, de las mujeres que han dado recientemente a luz y de las mujeres que cuiden sus hijos, sino regularlos para limitar los efectos adversos sobre la salud de las mujeres [*l'article 8§4 n'exige pas des États qu'ils interdisent le travail de nuit des femmes*

⁴ Letra a.

⁵ Letra b.

enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leur enfant, mais qu'ils le réglementent afin de limiter ses effets délétères sur la santé des femmes]»⁶, teniendo en cuenta que las regulaciones pertinentes, entre otras cosas, deberían –aquí viene la referencia expresa a la Inspección de Trabajo– «establecer condiciones para el trabajo nocturno de las mujeres embarazadas, de las mujeres que han dado recientemente a luz y de las mujeres que cuiden a sus hijos, tales como autorización de parte de la Inspección de Trabajo (si aplicable), horas de trabajo prescritas, pausas, días de descanso siguientes a períodos de trabajo nocturno, el derecho a ser transferidas a trabajo diurno en caso de problemas de salud ligados al trabajo nocturno, etc. [déterminer les conditions dans lesquelles peut s'effectuer le travail de nuit des femmes enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leur enfant, telles que l'obtention éventuelle d'une autorisation de la part de l'inspection du travail, et la fixation des horaires, des pauses, des journées de repos après des périodes de travail nocturne, le droit de transfert à un poste diurne en cas de problèmes de santé liés au travail de nuit, etc.]»⁷.

⁶ Pág. 70.

⁷ *Ibidem*.

3. La primera razón se refiere al hecho, insólito en el contexto jurídico-internacional español, de que España denunciase sobrevenidamente parte del precepto en cuestión, apareciendo publicada dicha denuncia en el *Boletín Oficial del Estado* de 10 mayo 1991, en donde puede leerse –sin mención de ningún fundamento sustantivo de apoyo del acto en cuestión– que «Por notificación dirigida al Secretario general del Consejo de Europa, de conformidad con el artículo 37 de la Carta Social Europea, España ha denunciado el artículo 8 (4) (b) de dicha Carta»⁸. Aunque nada se diga en la comunicación de dicha Nota Diplomática, el fundamento de tal denuncia se encuentra en el pleito laboral –por aquel entonces con mucho ruido mediático en España– que condujo a decidir la Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional núm. 229/1992, de 14 diciembre, por la que se confirma –a propósito de cierta trabajadora discriminada en el acceso al empleo por razón de su sexo, supuestamente peligroso para ella– que se debía «reconocer su derecho a ocupar la plaza de ayudante minero en HUNOSA en igualdad con los varones que superaron al mismo tiempo que

⁸ También se afirma en dicha Nota Diplomática que «Esta denuncia surtirá efecto para España a partir del 5 de junio de 1991».

ella las correspondientes pruebas de acceso»⁹. Como es lógico, este fundamento –que rebaja totalmente el interés del precepto de la Carta, a efectos de su eventual impacto sobre la actuación de la Inspección española de Trabajo y Seguridad Social– aparece reflejado en las correspondientes «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales relativas al cumplimiento del mismo por España, en las que se indica (en las de 1990) que «el Comité ha destacado igualmente que una mención particular se reservaba en la jurisprudencia a los trabajos subterráneos en las minas y que, según las decisiones citadas en el informe español, la prohibición a las mujeres de ejercerlos no se consideraba discriminatoria, teniendo en cuenta la referencia hecha por el artículo 10.2 de la Constitución a los convenios y tratados internacionales (incluida la Carta Social Europea) [*le Comité a également relevé qu'un sort particulier était réservé en jurisprudence aux travaux souterrains dans les mines et que, selon les décisions citées dans le rapport espagnol, l'interdiction faite aux femmes de les exercer n'était pas considéré comme discriminatoire, compte tenu de la référence faite par l'article*

⁹ Cfr. su Fallo. Poniendo de relieve su carácter de verdadero precedente judicial decisivo, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X.M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho del Trabajo*, 1ª ed., Netbiblo (A Coruña, 2004), pág. 253.

10.2 de la Constitution aux conventions et traités internationaux (y compris la Charte sociale européenne)]»¹⁰, pero para concluir (en las de 1992) que el propio Comité «tomaba nota de la denuncia de la letra b del apartado 4 del artículo 8 por el Gobierno español, con fecha de efectos de 5 junio 1991 (tras el período de referencia) [il a pris note de la dénonciation de l'alinéa b du paragraphe 4 de l'article 8 par le Gouvernement espagnol, avec prise d'effet le 5 juin 1991 (après la période de référence)]»¹¹.

4. Y la segunda razón, relativa al hecho de que en la larga serie de diez «conclusiones» evacuadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales, durante el período comprendido entre 1984 y 2015 –que he procedido a examinar con el debido cuidado– no he encontrado nada relevante a mis concretos efectos, a propósito siempre del cumplimiento por España del artículo 8, apartado 4, de la versión originaria de la Carta Social Europea. En realidad, en ese conjunto de diez grupos de «conclusiones» sólo se hace una referencia expresa a la Inspección española de

¹⁰ *Conclusions XI-2 - Espagne - article 8-4 (1990), párrafo cuarto.*

¹¹ *Conclusions XII-2 - Espagne - article 8-4 (1992), párrafo quinto.*

Trabajo y Seguridad Social, pero que considero totalmente irrelevante. Dicha referencia (contenida en las «conclusiones» de 2001) se refiere, literalmente, a lo siguiente: «El Comité recuerda que ha considerado en su conclusión precedente que la reglamentación del trabajo nocturno es conforme con esta disposición de la Carta. Constata, además, que esta reglamentación toma en cuenta de manera satisfactoria la situación de las mujeres embarazadas, las que han recientemente dado a luz o cuiden a sus hijos. Con la finalidad de tener una visión completa de la situación, pide, no obstante, que el próximo informe indique en qué casos se autoriza el trabajo nocturno, si resulta precisa o no una autorización de la inspección de trabajo, o, si antes de introducir horas de trabajo nocturno, el empresario debe consultar con los representantes de los trabajadores [*le Comité rappelle qu'il a considéré dans sa précédente conclusion que la réglementation du travail de nuit est conforme à cette disposition de la Charte. Il constate en outre que cette réglementation prend en compte de manière satisfaisante la situation des femmes enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leur enfant. A fin d'avoir une vue complète de la situation, il demande néanmoins que le prochain rapport indique dans quelques cas le travail de*

nuit est autorisé, s'il faut ou non une autorisation de l'inspection du travail, ou, si avant d'introduire des horaires de travail de nuit, l'employeur doit consulter les représentants des travailleurs]»¹².

5. Descartados los artículos 20 y 8, apartado 4, ceñiré mi análisis a los otros cinco preceptos a que antes hice mención, esto es, el artículo artículo 3, apartado 1; el artículo 3, apartado 3; el artículo 7, apartado 1; el artículo 7, apartado 2; y por último, el artículo 7, apartado 3, todos de la versión originaria de la Carta Social Europea. Del análisis del artículo 3 desgajo, sin embargo, lo relativo al análisis del modelo español de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que trataré en epígrafe propio [cfr. *infra*, B)], pues recuérdese –como ya puse de relieve antes– que el Comité Europeo de Derechos Sociales, al hilo de sus análisis del apartado 3 del artículo 3, concluye que «los Estados que han ratificado la Carta se han comprometido, en virtud del artículo A§5, a disponer de un sistema de inspección de trabajo “adecuado a las condiciones nacionales”», teniendo en cuenta que «la Carta no

¹² *Conclusions XV-2 - Espagne - article 8-4 (2001)*, apartado 1, párrafo sexto.

impone ningún modelo en cuanto a la organización del sistema de inspección», que «el Comité considera que los Estados tienen un margen de apreciación no solamente en la organización de los servicios de inspección, sino también en la afectación de los medios a los servicios de inspección», etc.¹³. Tras esto, el análisis detallado del impacto de dichos concretos preceptos de la Carta sobre nuestro concreto modelo de Inspección [cfr. *infra*, C) y D)] lo efectuaré repasando toda la serie histórica de «conclusiones» elaboradas sobre los mismos por el Comité Europeo de Derechos Sociales, tal y como obran almacenadas en la citada y utilísima base de datos «HUDOC», que he procedido a manejar en mi trabajo doctoral –de entre las dos lenguas oficiales del Consejo de Europa– siempre en francés, para así poder extraer luego mis conclusiones parciales sobre el tema [cfr. *infra*, E)].

B) EL MODELO ESPAÑOL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO

7. Según consta en la citada base de datos HUDOC, las primeras «conclusiones» del Comité

¹³ Cfr. *supra*, Introducción, núm. 9.

Europeo de Derechos Sociales (por aquel entonces denominado «Comité de Expertos»)¹⁴ relativas al cumplimiento por España del artículo 3 de la Carta Social Europea (apartado 1 de la versión originaria, y apartado 2 de la versión revisada, que son los apartados en relación con los cuales el órgano de control se pronuncia sobre el modelo español de Inspección de Trabajo), fueron emitidas en 1984, afirmándose en ellas que «el Comité ha tomado nota de las informaciones contenidas en la parte del primer informe español ... y en particular las relativas a la intervención del inspector de trabajo [*le Comité a pris note des informations contenues dans la partie du premier rapport espagnol ... et en particulier celles relatives à l'intervention de l'Inspecteur du travail*]»¹⁵. Por su parte, las últimas «conclusiones» allí almacenadas relativas a ese mismo precepto llevan fecha de 2013, correspondiéndose al período comprendido entre 1 enero 2008 y 31 diciembre 2011. Como se ve, en ambas fechas extremas, el modelo español de Inspección de Trabajo nada o casi nada tenía que ver con el existente en el

¹⁴ Sobre los sucesivos cambios de denominación de dicho órgano de control, véase L. TEIXEIRA ALVES, *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, Atelier (Barcelona, 2014), pág. 72.

¹⁵ *Conclusions VIII - Espagne - article 3-2 (1984)*, párrafo primero.

momento en que escribo mi trabajo doctoral, presidido ahora –la crisis empieza ya a remitir¹⁶– por la Ley 23/2015, de 21 julio, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social¹⁷. En efecto, en 1984, todavía seguía vigente la vieja Ley 39/1962, de 21 julio, sobre

¹⁶ Sobre la crisis en cuestión y su reformulación parcial de las fuentes, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, «La relación entre convenio colectivo y norma (estatal o autonómica) de extraordinaria y urgente necesidad. Un estudio sobre su fundamentación constitucional», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 174 (2015), págs. 29 y ss.

¹⁷ Sobre el contexto que hacía presagiar su promulgación, véase V. DE SANTOS SÁNCHEZ, «La inspección de trabajo en la reforma laboral», *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 85 (2006), págs. 195 y ss. Sobre la propia Ley 23/2015, véase M.-C. PALOMEQUE LÓPEZ, «Una "nueva" Ley para la Inspección de Trabajo», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 10 (2015), págs. 11 y ss.; J.A. PANIZO ROBLES, «El nuevo sistema de la inspección de trabajo y seguridad social (Breve comentario a la Ley 23/2015, de 21 julio, ordenadora del sistema de la inspección de trabajo y seguridad social)», *Revista de información laboral*, núm. 8 (2015), págs. 127 y ss.; P. MARTÍNEZ BOTELLO, «Análisis sistemático de la nueva ley ordenadora del sistema de inspección de trabajo y seguridad social», *Revista de información laboral*, núm. 10 (2015), págs. 45 y ss.; F. GONZÁLEZ DE LENA ÁLVAREZ, «La nueva ordenación del sistema de inspección de trabajo y seguridad social por la Ley 23/2015», *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 8 (2015), págs. 910 y ss.; F. BORÓ HERRERA, «La "desamortización" de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 187 (2016), págs. 209 y ss.; y E. SANTA-BÁRBARA MARTÍNEZ, «El procedimiento administrativo sancionador en el orden social a la luz de la nueva Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, núm. 405 (2016), págs. 131 y ss.

ordenación de la Inspección de Trabajo. Por su parte, en 2013, regía la Ley 42/1997, de 14 noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, luego derogada y sustituida por la recién citada Ley 23/2015. Por supuesto, existen muchos factores que pueden explicar las mutaciones habidas en el modelo español de Inspección de Trabajo, desde el año 1984. En mi opinión, sin embargo, las más trascendentales de estas mutaciones traen causa de dos resoluciones judiciales, sobre cuya doctrina todavía reposan en la actualidad las estructuras de nuestro modelo de Inspección de Trabajo, que paso a comentar seguidamente.

8. La primera de dichas dos resoluciones judiciales trascendentales es una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 noviembre 1986¹⁸, resolutoria de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la CEOE, utilizando la vía privilegiada del proceso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. En esencia, las afirmaciones clave contextualizadoras del pleito pueden reconducirse a las tres siguientes: 1) «la parte recurrente establece el soporte de la acción

¹⁸ *Aranzadi Westlaw*, referencia RJ 1986/6647.

que deduce, tendente a la invalidación del Real Decreto n.º 2347/1985 de 4 de diciembre, de desarrollo del artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, sobre infracciones laborales de los empresarios, en la vulneración del principio de legalidad exigido y consagrado en el artículo 25 de la Constitución Español, y se infiere del simple enunciado que acabamos de realizar que es ciertamente difícil declarar que la cuestión litigiosa extravasa el cauce previsto en la Ley 62/1978 sobre Protección Jurisdiccional de Derechos y Libertades»¹⁹; 2) «cabe añadir que – dicho esquemáticamente– la parte demandante impugna el Real Decreto referido en razón a que sus artículos 1.º, 2.º y 3.º vienen a tipificar infracciones laborales imputables a los empresarios, las califican y gradúan el importe de las sanciones con lo que esa disposición penetra en un campo privativo del legislador según lo establecido en el artículo 25 de nuestro Primer Texto»²⁰; y 3) igualmente, resultaba forzoso «principiar recordando –en lo que aquí interesa– el contenido del repetidamente citado artículo 25, expresivo en su número 1 de que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción

¹⁹ Cfr. Fundamento de Derecho primero, inciso primero.

²⁰ Cfr. Fundamento de Derecho segundo, párrafo primero.

administrativa, "según la legislación vigente en aquel momento"²¹, teniendo en cuenta que «en el proceso se ha puesto de relieve la lógica discrepancia entre las partes en orden a si ese derecho ha sido o no respetado en el Real Decreto de que se trata, pues mientras la actora niega tal acatamiento, lo afirma la parte adversa a través de argumentos cuya base radica en la apreciación de que el texto del artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores de 1980, presta suficiente cobertura a la disposición general aquí cuestionada»²². Pues bien, casi resulta inútil recordar que el Tribunal Supremo estimó las pretensiones de la CEOE, afirmando –de un lado– que «parece claro que el principio de legalidad no ha sido respetado, tanto por esa adición que innova el Real Decreto, como por la amplitud y vaguedad de lo que pretende ser una tipificación de hechos calificables como infracciones, al utilizarse una fórmula omnicomprendensiva, que no deja fuera del campo sancionador acción u omisión alguna contraria a ley, reglamento o convenio colectivo»²³; y también –de otro lado–, que «si ha de decaer tanto el artículo 1.º, como el 2.º del Real Decreto, impugnado también el contenido del

²¹ *Ibidem*, párrafo tercero, inciso primero.

²² *Ibidem*, inciso segundo.

²³ Cfr. Fundamento de Derecho tercero, párrafo segundo, inciso segundo.

3.º, que se refiere a la graduación e importe de las sanciones, no parece posible decretar supervivencia, tachado como se halla de incidir en la misma violación de un derecho fundamental establecido en la Constitución»²⁴. La resulta inmediata de esta importantísima doctrina judicial fue la promulgación de nuestra primera LISOS (esto es, la Ley 8/1988, de 7 abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social), luego derogada y sustituida por el Real Decreto Legislativo 5/2000, aprobando el texto refundido actualmente vigente de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social. Como ya se ha indicado doctrinalmente, «al no tener [la LISOS] reglamentos de desarrollo de carácter sustantivo, se ve obligada a realizar una minuciosa y pormenorizada descripción de más de doscientas infracciones distintas –cuya identificación constituye el grueso del contenido de la propia LISOS (artículos 5 a 38)–, dando lugar esa prolija serie de infracciones a una especie de visión “en negativo” del conjunto de deberes impuestos por las normas sustantivas (laborales, sean legales, reglamentarias o

²⁴ *Ibidem*, párrafo quinto. El Tribunal Supremo desestimó igualmente «el argumento aducido por la Administración en el sentido de que en realidad este Real Decreto ha venido a reemplazar a otra disposición carente también de rango legal, desatención argumental que soportamos en la circunstancia esencial de que esa pretérita disposición data de fecha muy anterior a la vigencia de la Constitución» (*Ibidem*, párrafo primero).

convencionales; de Seguridad Social, etc.) encuadrables en el citado "orden social"»²⁵, teniendo en cuenta que «lógicamente, esto implica que cualquier alteración de tales deberes sustantivos, frecuentísima en los tiempos que corren, acarree la consiguiente modificación del tenor literal de la LISOS»²⁶, cabiendo añadir por mi parte que el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, ha sido modificado, desde su entrada en vigor –según he podido constatar, consultando la base de datos del BOE–, hasta por treinta y nueve normas distintas, todas con rango de Ley.

9. La segunda decisión jurisdiccional crucial es la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 195/1996, de 28 noviembre, resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno vasco contra la LISOS de 1988²⁷. En este recurso, el Gobierno vasco pretendía –entre otras varias cosas– la «declaración de

²⁵ Véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X.M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho del Trabajo*, 2ª ed., Netbiblo (A Coruña, 2006), pág. 501.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Véase J.L. PÉREZ FRANCESCH, «La doctrina del tribunal constitucional sobre la inspección de trabajo», en M.J. ESPUNY I TOMÁS Y O. PAZ TORRES (Coordinadoras), *La inspección de trabajo, 1906-2006*, Tirant lo blanch (Valencia, 2008), págs. 205 y ss.

inconstitucionalidad de los arts. 1.2; 11.3; 36.1; 42.1; 46.4; 47.1; 48; 49 y 52, por ser contrarios al orden competencial al retener para el Estado competencias de ejecución en materia laboral y de Seguridad Social relativas a la función de inspección»²⁸. Y frente a este alegato, la abogacía del Estado sostenía –en parte– que no resultaba necesario «decidir in abstracto si las competencias vascas de los arts. 12.2 y 18.2 y 4 E[statuto de]A[utonomía del]P[aís]V[asco] permiten la creación de una Inspección vasca de Trabajo y Seguridad Social y, más aún, impiden al legislador estatal optar por una sola Inspección de Trabajo y Seguridad Social para toda España (ahora en sentido orgánico, no funcional), servida por funcionarios de un cuerpo nacional (o de varios)»²⁹. Aunque el Tribunal Constitucional estimó parcialmente el recurso del Gobierno vasco, respecto de los temas recién indicados su fallo fue, en cambio, desestimatorio del mismo, resultando ser decisivas sus tres afirmaciones siguientes: 1) «la Ley 8/1988 contempla a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social solamente desde la perspectiva del procedimiento sancionador, sin entrar a determinar, ni su naturaleza, ni sus funciones, toda vez que su

²⁸ Cfr. Antecedente núm. 1, párrafo último.

²⁹ Cfr. Antecedente núm. 4, párrafo antepenúltimo, inciso tercero.

objeto no fue el de delimitar las competencias estatales en materia de inspección, ni la adscripción orgánica o funcional de un determinado cuerpo de inspectores sino la fijación del alcance y límites de la actividad inspectora en el procedimiento de declaración de infracciones e imposición de sanciones»³⁰; 2) «interpretada de ese modo, que el Abogado del Estado no excluye, la redacción originaria de la Ley 8/1988, por sí sola, no impide que la Comunidad actora se dote de su propio servicio de inspección, ni que, eventualmente, éste pueda actuar en el ámbito competencial que le corresponda»³¹; y 3) «así entendidas, las referencias a las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contenida en los arts. 1.2, 11.3, 36.1, 42.1, 46.4, 47.1, 48, 49 y 52 no vulnera el orden constitucional de competencias»³². Esta jurisprudencia constitucional abrió –permítaseme la expresión– una verdadera «caja de Pandora», sobre la que necesariamente tendré que pronunciarme, al tratar un poco más adelante la quinta y última de las características configuradoras de nuestro modelo vigente de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (esto es,

³⁰ Fundamento jurídico 16, párrafo tercero, inciso primero.

³¹ *Ibidem*, párrafo cuarto, inciso primero.

³² *Ibidem*, párrafo quinto.

el carácter parcialmente disgregado del mismo, desde un punto de vista territorial)³³.

10. La primera característica –absolutamente tradicional– del vigente modelo español de Inspección de Trabajo se refiere al carácter funcional de la Inspección. No podía ser de otro modo –aunque siempre puede saltar alguna sorpresa en el plano del Derecho comparado³⁴–, vista la ratificación por España del Convenio núm. 81 de 1947 de la OIT, en cuyo artículo 6 se afirma que «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 los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida»³⁵. La Ley 23 /2015 transpone a nuestro ordenamiento interno esta exigencia internacional –con todas sus

³³ Sobre los caracteres tradicionales de nuestro modelo de inspección, véase F.J. MINONDO SANZ, *Fundamentos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración (Madrid, 2000), págs. 33 y ss.

³⁴ Respecto de Italia, véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid, 2007), págs. 97 y ss.

³⁵ Véase F. VÁZQUEZ MATEO, «Algunas consideraciones en torno a la independencia de la Inspección de Trabajo», *Relaciones Laborales*, núm. 2 (2005), págs. 663 y ss.

consecuencias³⁶—, al confirmar que uno de los principios ordenadores de nuestro sistema de Inspección de Trabajo es el de «reserva de la función inspectora en el orden social a los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social»³⁷, afirmando —en la misma línea funcional— todo lo siguiente: 1) que «la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que se refiere esta ley se ejercerá en su totalidad por funcionarios de carrera de nivel técnico superior y habilitación nacional, pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen la independencia técnica, objetividad e imparcialidad que prescriben los Convenios número 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo»³⁸; 2) «los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social pertenecen al grupo A, Subgrupo A1 ... de los

³⁶ Incluida, por supuesto, la jubilación, y sus dramáticas consecuencias económicas, en tantos casos, para muchos funcionarios superiores jubilados, como es el caso de los inspectores de trabajo. Críticamente al respecto, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, *La discriminación laboral por edad en el Derecho de los Estados Unidos. Un estudio crítico comparativo desde la perspectiva del Derecho español*, Netbiblo (A Coruña, 2013), especialmente págs. 7 y ss. Además, mirando al futuro, L.E. DE LA VILLA GIL, *El Derecho del Trabajo a mis ochenta años*, Editorial Universitaria Ramón Areces (Madrid, 2015), págs. 133 y ss.

³⁷ Cfr. artículo 2, letra e).

³⁸ Cfr. artículo 3, apartado 1, párrafo primero.

previstos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público [hoy, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 octubre]³⁹, teniendo en cuenta que tiene «el carácter de Cuerp[o] Naciona[l], de acuerdo con lo dispuesto en el artículo veintiocho de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico»⁴⁰; y 3) que «el régimen jurídico de los funcionarios de los Cuerpos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social será el previsto en esta ley, en la Ley 7/2007, de 12 de abril [hoy, recuérdese, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015], y demás legislación sobre función pública inspectora dictada por el Estado, así como en las demás normas estatales o autonómicas de desarrollo»⁴¹, teniendo en cuenta que «asimismo, será de aplicación lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y en las respectivas leyes de presupuestos de cada ejercicio, especialmente en lo relativo a dotaciones, retribuciones, y otros gastos de personal»⁴².

³⁹ *Ibidem*, apartado 2, inciso primero.

⁴⁰ *Ibidem*, inciso segundo.

⁴¹ Cfr. artículo 4, apartado 1.

⁴² *Ibidem*, apartado 2.

11. La segunda característica de nuestro modelo se refiere al perfil jurídico (en cuanto que opuesto al perfil politécnico, que favorecería a los ingenieros frente a los licenciados o graduados en Derecho) de quienes aspiran a ocupar la posición de inspector, una característica –asimismo tradicional– sobre la que no se pronuncia la Ley 23/2015, por paradójico que pueda resultar, limitándose a afirmar esta norma que «el ingreso en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y en el Cuerpo de Subinspectores Laborales se realizará de acuerdo con la normativa de ingreso en la función pública, mediante el sistema de oposición, a la que podrán acceder los nacionales españoles, mayores de edad, que cumplan con el resto de los requisitos que prevean las leyes y demás normas que resulten de aplicación»⁴³; y también, que «las convocatorias derivadas de la Oferta de Empleo Público, que se efectuarán por el titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, contendrán las plazas que, para cada Cuerpo o Escala, se autoricen por el Consejo de Ministros en el Real Decreto por el que se apruebe la Oferta de Empleo Público»⁴⁴. Sobre el tema, la

⁴³ Cfr. artículo 5, apartado 1, párrafo primero.

⁴⁴ *Ibidem*, párrafo tercero.

última norma relevante que he tenido a la vista es la Orden ESS/1460/2016, de 7 septiembre, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y por promoción interna, en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en la que se afirma –con aparente neutralidad– que «los aspirantes deberán estar en posesión o condiciones de obtener el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o Grado antes de la finalización del plazo de presentación de solicitudes»⁴⁵. Ahora bien, si se examina el programa de oposiciones contenido en el Anexo II de dicha Orden (integrado por un conjunto de 282 temas), así como su distribución en los tres primeros ejercicios eliminatorios de los cuatro de que consta la oposición, es clara la posición de ventaja de que parten los aspirantes en posesión de los títulos de Doctor, Licenciado o Graduado, precisamente en Derecho. Me limitaré a poner de relieve, para probar esta afirmación, que de ese conjunto de 282 temas, resulta que 11 son de «Organización de las Administraciones Públicas», 4 de «Derecho de la Unión Europea», 17 de «Derecho Administrativo», 14 de «Derecho Civil», 10 de «Derecho Mercantil», 3 de «Derecho Penal», 5 de «Derecho Tributario», 57 de «Derecho del Trabajo.

⁴⁵ Cfr. su base «4. Titulación», párrafo primero.

Relaciones laborales individuales y colectivas. Derecho sindical», 49 de «Seguridad Social» y 29 de «Inspección de Trabajo y Procedimiento», a los cuales habría que añadir –con un contenido estrictamente jurídico– los 33 temas de la Tercera Parte de «Prevención de riesgos laborales». La propia Orden ESS/1460/2016, una vez finalizada la fase de oposición, afirma –respecto del llamado «curso selectivo»– que «la primera parte, que se organizará por la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tendrá una duración máxima de 480 horas lectivas distribuidas en un máximo de seis meses»⁴⁶, debiendo apuntar yo que esta última exigencia no tiene ningún carácter tradicional en España, pues –como apunta la doctrina científica a la que sigo– «en línea con instituciones similares existentes en otros países de nuestro entorno, y con competencias relacionadas con las oposiciones y la formación continua de los funcionarios del sistema de inspección, el Real Decreto 1223/2009, de 17 julio, procedió a crear la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social»⁴⁷.

⁴⁶ Cfr. su Anexo I, apartado B, subapartado A), párrafo primero.

⁴⁷ Cfr. J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Derecho crítico del Trabajo. Critical Labor Law*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2016), pág. 247. Con más detalles, véase G. GÓMEZ ETXEBARRÍA, «Escuela de la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social», *Gestión práctica de riesgos laborales*:

12. La tercera característica de nuestro modelo se refiere a la integralidad del mismo, entendida en el sentido de que nuestros inspectores los son cumulativamente y a la vez, de un lado, «de trabajo», y de otro lado, «de seguridad social»⁴⁸. Esto es así desde la promulgación de la citada Ley 39/1962, cuya exposición de motivos –hoy prácticamente olvidada, pero que creo que vale la pena desempolvar– no tiene desperdicio, resultando ser sus afirmaciones clave las tres siguientes: 1) «al advenir el Movimiento Nacional y ser promulgado el Fuero del Trabajo, la Inspección de Trabajo, que bajo formas y modalidades diversas venía actuando desde su Reglamentación inicial, establecida por Real Decreto de uno de marzo de mil novecientos seis, fué objeto de sustancial reorganización mediante la Ley de quince de diciembre de mil novecientos treinta y nueve, quedando transformada en un cuerpo Nacional de la Administración Pública,

integración y desarrollo de la gestión de la prevención, núm. 66 (2009), págs. 56 y ss.

⁴⁸ Véase J.A. GIMÉNEZ, «La actuación de la inspección de trabajo en materia de seguridad social», en M.J. ESPUNY I TOMÁS y O. PAZ TORRES (Coordinadoras), *La inspección de Trabajo, 1906-2006*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2008), págs. 113 y ss.; y F.J. FERNÁNDEZ ORRICO, *La inspección de trabajo frente al fraude en las prestaciones de seguridad social*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Madrid, 2014), págs. 35 y ss.

incorporando las Inspecciones de Emigración y de Seguros Sociales, que hasta la fecha actuaban por separado de aquélla»⁴⁹; 2) «la rápida y compleja expansión de la Seguridad Social en años subsiguientes aconsejó, no obstante, la creación de otro Cuerpo del indicado carácter: la Inspección Técnica de Previsión, mediante Ley de cuatro de mayo de mil novecientos cuarenta y ocho»⁵⁰; y 3) «la experiencia recogida desde entonces, ante la progresiva ampliación y complejidad de cometidos, el extraordinario aumento del número y dimensión de las Empresas que componen el potencial económico de los diferentes sectores de la producción y el incremento de la población laboral activa del país, que, prácticamente, se ha duplicado en los veinticinco últimos años, ponen de manifiesto la necesidad de proceder a un nuevo reajuste de ambos Cuerpos, que mediante el pertinente proceso de integración funcional y orgánica y la reorganización y dotación adecuada de los medios disponibles permita al Ministerio de Trabajo acceder a nivel, adecuado de garantía en la planificación y desarrollo de la política laboral que el Estado le encomienda y en la aplicación eficiente del Plan Nacional de Seguridad Social, ya iniciado mediante

⁴⁹ Cfr. su párrafo quinto.

⁵⁰ Cfr. su párrafo sexto.

las recientes Leyes de Emigración, Seguro Nacional de Desempleo, Universidades Laborales y Régimen Laboral de Ayuda Familiar»⁵¹, teniendo en cuenta que «tal reajuste es también preciso teniendo en cuenta los Convenios Internacionales del Trabajo, a que nuestro país se adhirió»⁵². En la actualidad, la Ley 23/2015 confirma la integralidad de nuestro modelo, al indicar que «la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes»⁵³, teniendo en cuenta que «las normas del orden social a que hace referencia el párrafo anterior comprenden las relativas a materias laborales, de prevención de riesgos laborales, de seguridad social y protección social, colocación, empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo, economía social, emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo, así como cuantas otras atribuyan la vigilancia de su cumplimiento a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social»⁵⁴. Por lo demás, esto explica que el texto refundido

⁵¹ Cfr. su párrafo séptimo.

⁵² Cfr. su párrafo octavo.

⁵³ Cfr. su artículo 1, apartado 2, párrafo primero.

⁵⁴ *Ibidem*, párrafo segundo.

aprobado por el Real Decreto 5/2000 se refiera precisamente a las infracciones y sanciones en el «orden social». Al respecto, la doctrina científica a la que sigo ya había puesto de relieve en su día (a propósito de la LISOS de 1988) que «se denomina, además, ley de infracciones y sanciones "en el orden social" para poner de relieve que las infracciones en cuestión no se refieren sólo a las infracciones de las normas laborales en sentido estricto, sino a las infracciones de todas las normas (laborales y no laborales) susceptibles de ser aplicadas de algún modo por los tribunales laborales, esto es, por los tribunales del "orden social" de la jurisdicción»⁵⁵, recordando que «lo confirmó expresamente la Ley 8/1988, de 7 abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social – antecedente inmediato de la LISOS vigente–, en cuya exposición de motivos se indicaba, por contraposición a la regulación del tema en el viejo artículo 57 del ET-1980 (que procedía a derogar), que "orden social" era "expresión y delimitación que se toma en paralelo con la establecida en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial"»⁵⁶.

⁵⁵ Véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X.M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho del Trabajo*, 2ª ed., cit., pág. 498.

⁵⁶ *Ibidem*.

13. Siempre me ha parecido simpática, aunque también jurídicamente irreprochable, la distinción de funciones inspectoras creada y jaleada por uno de los codirectores de mi trabajo doctoral, respecto de la que afirma que «la distinción –tan gráfica– entre Inspectores de Trabajo “de campo” e Inspectores de Trabajo “de despacho” nos ha parecido crucial no sólo para comprender los requisitos de acceso a la carrera profesional de Inspector de Trabajo, sino también para explicar la eventual proliferación o no de personal inspector distinto, generalmente subordinado al Inspector de Trabajo de élite, en el concreto país de que se trate»⁵⁷. Mi codirector concluye – escribiendo en 2007– que el modelo español de Inspección de Trabajo fue tradicionalmente un

⁵⁷ Véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pág. 136. Además, A. MARTÍ GARCÍA, «Los controladores laborales y el valor de las actas de la inspección de trabajo: la jurisprudencia y la nueva Ley 42/97, de 15 de noviembre», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 9 (1998), págs. 13 y ss.; C. LÓPEZ GÓMEZ, «Colaboración de los técnicos habilitados por las Comunidades Autónomas en la inspección de trabajo», *Gestión práctica de riesgos laborales: integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 21 (2005), págs. 40 y ss.; y P. GISMERA CATLINAS, «Los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales: una nueva modalidad de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *Aranzadi Social*, núm. 5 (2005), págs. 1649 y ss.

modelo mixto, desde este concreto punto de vista (literalmente, «guardando a este respecto la legislación histórica española tradicionalmente una posición de equilibrio entre dichas dos vertientes principales, acreditándolo así –sin necesidad de remontarse más atrás en el tiempo– la citada Ley de 21 julio 1962, según la cual “los funcionarios de la Inspección de Trabajo desempeñarán, normalmente, la totalidad de los cometidos que se les asignan”, especificándose entre ellos por supuesto, en posición de paridad, los de “efectuar una visita de inspección”, de un lado, y “extender actas”, del otro») ⁵⁸, aunque luego este equilibrio entre funciones inspectoras tan dispares se alteró en dos momentos sucesivos [literalmente, «1) por la creación –en 1984– de un cuerpo de funcionarios auxiliares de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, denominado en su día “Cuerpo de Controladores Laborales”, y actualmente de “Subinspectores de Empleo y Seguridad Social”, al que se asignan “funciones inspectoras de apoyo, gestión y colaboración con los inspectores de Trabajo y Seguridad Social ... , bajo la dirección y supervisión técnica del inspector de Trabajo y

⁵⁸ Véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., págs. 137-138.

Seguridad Social responsable del equipo al que estén adscritos"; y 2) por la articulación –en 2005– de un régimen de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por parte de funcionarios técnicos habilitados por las autoridades autonómicas competentes y de estas últimas asimismo dependientes, a los que se atribuyen "funciones de comprobación y control en las empresas y centros de trabajo ... referidas a las condiciones de trabajo materiales o técnicas de seguridad y salud, conforme al artículo 9.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre"»]⁵⁹, con la resulta de que –siempre respecto de los inspectores de trabajo, y respecto de lo que ocurría en 2007– acabasen primando las funciones «de despacho» sobre las funciones «de campo» [literalmente, «1) las visitas que realizan los Subinspectores (y que, en consecuencia, dejan de realizar nuestros Inspectores) se traducen ahora – como regla– en la actividad "de despacho" consistente en que "las actas de infracción practicadas por los subinspectores serán visadas por el inspector de Trabajo y Seguridad Social"; y 2) las visitas que también realizan ahora los técnicos habilitados por las Comunidades Autónomas (y que, en consecuencia, dejan de nuevo de realizar nuestros Inspectores) vuelven a

⁵⁹ *Ibidem*, pág. 138.

traducirse en más actividad "de despacho", pues "los informes de los técnicos habilitados, en los supuestos a que se refiere el artículo 9.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, cuando se constate el incumplimiento de un requerimiento previamente formulado por aquéllos, darán lugar a la práctica de actas de infracción, que serán extendidas por Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, si resultara procedente"»]⁶⁰. Aunque desdibujada por una maraña de preceptos, esta conclusión doctrinal se mantiene tras la promulgación de la Ley 23/2015, resultando ser claves en esta norma los dos siguientes preceptos. En primer lugar, su artículo 13 (rotulado «Facultades de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social para el desempeño de sus competencias»), resultando resumible todo lo que cuenta allí donde afirma que el inspector queda autorizado para «entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo»⁶¹, con todos los matices que detalla el artículo 14 (rotulado «Funciones de los Subinspectores Laborales»). En segundo lugar, su artículo 22 (rotulado «Medidas derivadas de la actividad

⁶⁰ *Ibidem*, págs. 138-139.

⁶¹ Apartado 1, párrafo primero, inciso primero.

inspectora»), en donde –apuntando de nuevo a lo más esencial– se habla de «iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción»⁶², así como de «efectuar requerimientos de pago por deudas a la Seguridad Social, así como iniciar expedientes liquidatorios por débitos a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta o bonificaciones indebidas, mediante la práctica de actas de liquidación»⁶³, confirmando esta esencialidad su artículo 23 (rotulado «Presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras»), en donde se indica que «los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación, observando los requisitos legales pertinentes, tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados»⁶⁴.

⁶² Apartado 5.

⁶³ Apartado 6. Sobre el tema, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X.M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017), págs. 317-318.

⁶⁴ Párrafo primero.

14. Una quinta y última característica de nuestro modelo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se refiere a su carácter parcialmente disgregado, desde un punto de vista territorial⁶⁵. Se trata de una característica novísima, pues este proceso de disgregación territorial se consumó el 1 marzo 2010 –por presiones de carácter electoralista, todo hay que decirlo–, con el traspaso de funciones y servicios en materia de inspección de trabajo a la Comunidad Autónoma de Cataluña, con la resulta de que se crease muy poco tiempo después la llamada «Agencia Catalana de Inspección de Trabajo», cuyo modelo de inspección de trabajo autonómica fue replicado –un año después, al promulgarse el Real Decreto 895/2011, de 24 junio– en la Comunidad Autónoma del País Vasco⁶⁶. Doctrinalmente se ha puesto de

⁶⁵ Al respecto, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, «Federalismo y distribución de competencias normativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales: los modelos Norteamericano, Alemán y Español», *Aranzadi Social*, núm. 21 (2010), págs. 65 y ss.

⁶⁶ Véase F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, «Sobre la transferencia del sistema de inspección de trabajo a las comunidades autónomas», en F.J. PRADOS DE REYES, *Políticas laborales y de protección social y marco competencial en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía: XXVI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (Sevilla, 2008), págs. 113 y ss.; también, J.M. DÍAZ RODRÍGUEZ, «Inspección de trabajo y Comunidades Autónomas», *Justicia laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 43 (2010), págs. 75 y ss.; e I. GARCÍA VITORIA, «Competencias autonómicas de ejecución e inspección de trabajo: asimetrías territoriales

relieve que la adscripción a estas Autonomías de inspectores y subinspectores del Estado provoca un hecho paradójico, pues tanto en Cataluña como en el País Vasco estos inspectores y subinspectores traspasados «sólo resultan competentes para realizar funciones de policía laboral en sentido estricto –en consecuencia, funciones inspectoras de carácter no integral–, pues las funciones de policía de seguridad social siguen teniendo que ser desarrolladas en el territorio de Cataluña [y en el del País Vasco] por inspectores y subinspectores no traspasados del Estado»⁶⁷. La Ley 23/2015 no ha tenido más remedio que proceder a dar cobertura a esta anomalía –bendecida, recuérdese, por nuestro Tribunal Constitucional–, afirmando que «los funcionarios de los Cuerpos de Inspección dependerán funcionalmente de la Administración, estatal o autonómica, que resulte competente por la materia objeto de inspección, en los términos previstos en esta ley y resto de la normativa aplicable, sin perjuicio de su dependencia orgánica de una u otra Administración»⁶⁸. Ahora bien, la propia Ley 23/2015 confirma que los inspectores traspasados y

e igualdad de derechos», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 97 (2013), págs. 115 y ss.

⁶⁷ Cfr. J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Derecho crítico del Trabajo. Critical Labor Law*, 4ª ed., cit., pág. 246.

⁶⁸ Cfr. su artículo 4, apartado 3.

no traspasados siguen perteneciendo a un cuerpo «nacional» único, tanto desde el punto de vista de la entrada («Ingreso y convocatoria únicos en los Cuerpos Nacionales de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores Laborales, mediante procesos selectivos unitarios de carácter estatal»)⁶⁹ como desde el punto de vista de la salida del mismo («en todo caso, queda reservada al titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social la potestad para la imposición de las sanciones disciplinarias que impliquen separación del servicio del personal con funciones inspectoras, aun cuando este dependa orgánicamente de una Comunidad Autónoma, sin que puedan adoptarse sin el previo dictamen del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo veinticinco de la Ley 12/1983, de 14 de octubre»)⁷⁰.

15. Si examinado nuestro modelo de inspección de trabajo y seguridad social, pero ahora desde la perspectiva de las «conclusiones» del órgano de control del cumplimiento del artículo 3, apartado 1, de la versión originaria de la Carta Social Europea (que se corresponde con el apartado 2 del

⁶⁹ Cfr. su artículo 2, letra g).

⁷⁰ Cfr. su artículo 4, apartado 5.

propio precepto, en la versión revisada de la misma), parece claro que hay que hablar de dos etapas, la primera de las cuales se corresponde con las tres primeras «conclusiones» dictadas por dicho órgano de control. De estas tres «conclusiones», en las dos primeras el órgano de control pospone su decisión sobre el cumplimiento o no cumplimiento por España del precepto en cuestión de la Carta, a la espera de obtener informaciones adicionales por parte del Gobierno español, afirmándose: 1) en las «conclusiones» de 1984, que «el Comité desearía encontrar en el próximo informe un cierto número de informaciones complementarias [*le Comité souhaiterait trouver dans le prochain rapport un certain nombre d'informations complémentaires*]⁷¹, entre las que se contaban las relativas a «cuál es el número de inspectores de trabajo y de empresas visitadas anualmente por la inspección de trabajo (comprendidas las empresas agrícolas) [*quel est le nombre d'Inspecteurs du travail et d'entreprises visitées annuellement par l'Inspection du travail (entreprises agricoles y compris)*]⁷², «de que manera se asegura la intervención de la inspección de trabajo en el sector agrícola [*de quelle manière l'intervention de l'Inspection du travail*

⁷¹ *Conclusions VIII - Espagne - article 3-2 (1984)*, párrafo segundo.

⁷² *Ibidem*, guión segundo.

est assurée dans le domaine agricole]»⁷³ o «el número de infracciones cometidas en relación con el número de infracciones sancionadas, así como el número de accidentes de trabajo distintos del número de enfermedades profesionales por rama de actividad [*le nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions sanctionnées ainsi que le nombre d'accidents du travail distincts du nombre des maladies professionnelles par branche d'activité]*»⁷⁴; y 2) en las «conclusiones» de 1986, que «si, teniendo en cuenta esta situación, el Comité podría considerar que España cumple las obligaciones derivadas del apartado 2 del artículo 3, no obstante, visto el problema de los trabajadores independientes planteado en el marco del apartado 1 de este artículo y su decisión de aplazamiento, el Comité ha debido igualmente aplazar su decisión en el presente contexto [*si, compte tenu de cette situation, le Comité pourrait considérer que l'Espagne remplit les obligations découlant du paragraphe 2 de l'article 3, cependant, eu égard au problème des travailleurs indépendants soulevé dans le cadre du paragraphe 1 de cet article et à sa décision d'ajournement, le Comité a dû également ajourner sa décision dans le*

⁷³ *Ibidem*, guión tercero.

⁷⁴ *Ibidem*, guión sexto.

*présent contexte]»⁷⁵. Ahora bien, parece claro que el Gobierno español debió atender estos requerimientos de información, pues en las «conclusiones» de 1988 el Comité emana por fin un juicio de conformidad del modelo español de inspección de trabajo y seguridad social con el artículo 3 de la Carta Social Europea, afirmándose en ellas –aunque con petición de informaciones adicionales– literalmente lo siguiente: «informado por la OIT de la existencia de ciertas lagunas en la reglamentación relativa a las instalaciones portuarias, el Comité desearía saber qué medidas va a tomar el Gobierno a este efecto. Desearía, además, saber si los trabajadores llamados a manipular sustancias peligrosas o insalubres están suficientemente informados de los riesgos en cuestión. A la espera de estas informaciones, el Comité ha concluido, sin embargo, que España cumple con esta disposición de la Carta [*informé par l'OIT de l'existence de certaines lacunes dans la réglementation concernant les manutentions portuaires, le Comité souhaiterait savoir quelles mesures le gouvernement entend prendre à cet effet. Il souhaiterait, en outre, savoir si les travailleurs appelés à manipuler des substances dangereuses ou insalubres sont suffisamment**

⁷⁵ *Conclusions IX-2 - Espagne - article 3-2 (1986), párrafo tercero.*

informés des risques encourus. En attendant ces informations, le Comité a néanmoins conclu que l'Espagne satisfait à cette disposition de la Charte]»⁷⁶.

16. Tras el punto de inflexión representado por las «conclusiones» de 1990 («el Comité no ha estado en posición de examinar el informe español en lo que respecta a esta disposición [*le Comité n'a pas été en mesure d'examiner le rapport espagnol en ce qui concerne cette disposition*]»)⁷⁷, se inicia una etapa de signo totalmente contrario, marcada por las críticas vertidas por CCOO y UGT sobre la organización y la actuación de la inspección española de trabajo y seguridad social. Así, en las «conclusiones» de 1992, se afirma – para fundamentar el juicio de aplazamiento de la conclusión– que «el Comité ha anotado en las observaciones de 1992 de la Comisión de expertos de la OIT relativas al Convenio núm. 81 (inspección de trabajo, 1947) los comentarios hechos por la Unión general de los trabajadores españoles (UGT) y la Confederación de las comisiones obreras (CCOO) sobre la eficacia del

⁷⁶ *Conclusions X-2 - Espagne - article 3-2 (1988), párrafo tercero.*

⁷⁷ *Conclusions XI-2 - Espagne - article 3-2 (1990), párrafo único.*

servicio de inspección de trabajo [le Comité a noté dans les observations de 1992 de la Commission d'experts de l'OIT relatives à la Convention n° 81 (inspection du travail, 1947) les commentaires faits par l'Union générale des travailleurs espagnols (UGT) et la Confédération des commissions ouvrières (CC-00) sur l'efficacité du service d'Inspection du travail]»⁷⁸; y en las «conclusiones» de 1993, igualmente se recuerda que «además, el Comité ha sabido a partir de informaciones que provienen de la OIT, que la Unión general de los trabajadores (UGT) y la Confederación sindical de las comisiones obreras (CCOO) habían formulado comentarios según los cuales los efectivos y los recursos de los dos servicios de inspección de trabajo serían muy insuficientes, y que los lugares de trabajo no serían inspeccionados suficientemente con frecuencia para asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones legales pertinentes [de plus, le Comité a appris à partir d'informations en provenance de l'OIT, que l'Union générale des travailleurs (UGT) et la Confédération syndicale des commissions ouvrières (CC.00) avaient formulé des commentaires selon lesquels les effectifs et les ressources des deux services de l'Inspection

⁷⁸ Conclusions XII-2 - Espagne - article 3-2 (1992), párrafo segundo.

du travail seraient très insuffisants et que les lieux de travail ne seraient pas inspectés suffisamment souvent pour assurer l'application effective des dispositions légales pertinentes]»⁷⁹.

Pues bien, visto que el Gobierno español no suministraba las informaciones requeridas, este estado de cosas –unido al crecimiento de las cifras españolas de accidentes de trabajo, sobre el que volveremos luego– precipitó en una primera conclusión de no conformidad de modelo español de inspección de trabajo con la Carta Social Europea, que aparece contenida en las «conclusiones» de 2004 (literalmente, «el Comité concluye que la situación de España no es conforme con el artículo 3§2 de la Carta, por causa del número manifiestamente elevado de accidentes de trabajo y del aumento continuo de su frecuencia [*le Comité conclut que la situation de l'Espagne n'est pas conforme à l'article 3§2 de la Charte en raison du nombre manifestement trop élevé des accidents du travail et de l'augmentation continue de leur fréquence]*»)⁸⁰, de 2007 (literalmente, «el Comité concluye que la situación de España no es conforme con el artículo 3§2 de la Carta, por causa del número manifiestamente elevado de accidentes de

⁷⁹ *Conclusions XIII-1 - Espagne - article 3-2 (1993)*, párrafo cuarto, inciso primero.

⁸⁰ *Conclusions XVI-2 - Espagne - article 3-2 (2004)*, párrafo último.

trabajo [*le Comité conclut que la situation de l'Espagne n'est pas conforme à l'article 3§2 de la Charte en raison du nombre manifestement élevé des accidents du travail*])⁸¹ y de 2010 (literalmente, «el Comité concluye que la situación de España no es conforme con el artículo 3§2, por causa del número manifiestamente elevado de accidentes de trabajo [*le Comité conclut que la situation de l'Espagne n'est pas conforme à l'article 3§2 en raison du nombre manifestement élevé d'accidents du travail*])⁸². Esta situación –ligada siempre al análisis de nuestras estadísticas sobre siniestralidad laboral– ha cambiado, sin embargo, en las «conclusiones» de 2013, aunque a la espera de que el Gobierno español suministre informaciones adicionales sobre nuestro modelo de inspección de trabajo (literalmente, «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité aplaza su conclusión [*dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion*])⁸³, recordándosele al Gobierno español, literalmente, que «el Comité considera que la ausencia de las informaciones demandadas es incompatible con la obligación de España de presentar informes en

⁸¹ *Conclusions XVIII-2 - Espagne - article 3-2* (2007), párrafo último.

⁸² *Conclusions XIX-2 - Espagne - article 3-2* (2010), párrafo último.

⁸³ *Conclusions XX-2 - Espagne - article 3-2* (2013), párrafo penúltimo.

virtud de la Carta. El Gobierno, por consiguiente, tiene la obligación de suministrar las informaciones demandadas en el próximo informe relativo a esta disposición [*le Comité considère que l'absence des informations demandées est incompatible avec l'obligation de l'Espagne de présenter des rapports en vertu de la Charte. Le Gouvernement a par conséquent l'obligation de fournir les informations demandées dans le prochain rapport relatif à cette disposition*]⁸⁴). Sería totalmente deseable, en mi opinión, que el Gobierno español cumpliera sus obligaciones de informar, de modo que el Comité Europeo de Derechos Sociales pudiese valorar cumplidamente nuestro modelo de inspección de trabajo y seguridad social, especialmente tras la desintegración territorial parcial que ha venido padeciendo, como antes se indicó, a partir de 2010.

C) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO ESPAÑOL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 3, APARTADOS 1 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

⁸⁴ *Ibidem*, párrafo último.

17. Como es lógico, el análisis recién realizado sobre el impacto del artículo 3 de la Carta Social Europea sobre el modelo español de Inspección de Trabajo condiciona, en parte, el que pretendo hacer ahora sobre el cumplimiento por España de los apartados 1 y 3 de dicho precepto (que se corresponden, recuérdese, con los apartados 2 y 3 de la versión revisada de la Carta, que son los que tiene en cuenta el Comité Europeo de Derechos Sociales a la hora de efectuar sus periódicos controles de cumplimiento, por la vía del procedimiento de examen de informes gubernamentales). En cuanto al apartado 1, creo que el condicionamiento recién citado es total. Y de ahí que teóricamente tuviese que dividir mi análisis en dos partes (del todo coincidentes con los dos períodos de que traté antes, a propósito del enjuiciamiento de nuestro modelo de inspección de trabajo)⁸⁵, aunque sólo daré relevancia expositiva a la segunda, puesto que se refiere frontalmente al incumplimiento por España de dicho concreto apartado del artículo 3 de la Carta. Más en concreto, lo que pretendo hacer ahora es poner de relieve qué razones y fundamentos llevaron al órgano de control a concluir que el ordenamiento español no se encontraba en posición de conformidad con la Carta, adelantando ya que se

⁸⁵ Cfr. *supra*, núms. 15 y 16.

trata de razones de naturaleza principalmente estadística⁸⁶. A continuación, efectuaré una crítica de la posición mantenida por el Comité Europeo de Derechos Sociales, basándome en un estudio de estadísticas sobre siniestralidad laboral creo que mucho más profundo, y que tiene en cuenta –como es lógico– la opinión publicada por nuestra doctrina científica sobre el tema⁸⁷. Y tras esto, pasaré a centrarme en el período de espera inmediatamente subsiguiente a la última «conclusión» de condena a España –siempre a propósito del apartado 1 de este precepto–, poniendo de relieve la reacción habida durante el mismo por parte del sistema español de inspección de trabajo⁸⁸. Este concreto epígrafe de mi trabajo doctoral concluirá con el análisis de las «conclusiones» relativas al apartado 3 del artículo 3 de la Carta, a calificar de mucho más tranquilo y menos movido, si comparado con el análisis del apartado 1 del precepto, siempre desde el punto de vista de su cumplimiento (y por tanto, conformidad con la Carta) por parte de España⁸⁹.

⁸⁶ Cfr. *infra*, núm. 18.

⁸⁷ Cfr. *infra*, núms. 19 y 20.

⁸⁸ Cfr. *infra*, núm. 21.

⁸⁹ Cfr. *infra*, núm. 22 y 23.

18. Como antes indiqué, ha habido tres condenas consecutivas a España por incumplimiento del apartado 1 del artículo 3 de la versión originaria de la Carta, basadas las tres en las exageradas cifras españolas de siniestralidad laboral con baja en el trabajo (recuérdese, «el Comité concluye que la situación de España no es conforme con el artículo 3§2 de la Carta, por causa del número manifiestamente elevado de accidentes de trabajo y del aumento continuo de su frecuencia», en las «conclusiones» de 2004; «el Comité concluye que la situación de España no es conforme con el artículo 3§2 de la Carta, por causa del número manifiestamente elevado de accidentes de trabajo», en las «conclusiones» de 2007; y «el Comité concluye que la situación de España no es conforme con el artículo 3§2, por causa del número manifiestamente elevado de accidentes de trabajo», en las «conclusiones» de 2010), las cuales implicaban el correspondiente juicio de disvalor sobre el modelo español de inspección de trabajo, supuesto que la inspección constituye un instrumento clave en la maquinaria de prevención eficaz de riesgos laborales⁹⁰. El

⁹⁰ Véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, «La condena del Consejo de Europa a España, hecha pública en enero de 2010, por sus incumplimientos de la Carta Social Europea en materia de seguridad y salud laboral», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 15 (2011), págs. 283 y ss.

Comité Europeo de Derechos Sociales siempre basó estas «conclusiones» de no conformidad con la Carta en datos de carácter estadístico, normalmente suministrados por la agencia oficial estadística de la Unión Europea, esto es, por Eurostat. Así, en las «conclusiones» de 2004, se afirma que «el número de accidentes de trabajo indemnizados ha aumentado de nuevo constantemente durante el período de referencia, pasando de 622.095 en 1996 a 935.274 en 2000 [*le nombre d'accidents du travail indemnisés a à nouveau constamment augmenté pendant la période de référence, passant de 622 095 en 1996 à 935 274 en 2000*]»⁹¹, apuntando que «en 1998, para nueve ramas de actividad, el número normalizado de accidentes de trabajo y de trayecto que habían implicado baja en el trabajo de más de tres días por 100.000 personas empleadas, se elevaba a 7.073, esto es, 583.677 accidentes declarados, siendo la media de la Unión Europea de 4.089 [*en 1998, pour neuf branches d'activité³, le nombre standardisé d'accidents du travail et de trajet ayant entraîné un arrêt de plus de trois jours pour 100 000 personnes ayant un emploi s'élevait à 7 073, soit 583 677 accidents déclarés, la moyenne*

⁹¹ *Conclusions XVI-2 - Espagne - article 3-2 (2004), párrafo primero, inciso primero.*

de l'Union européenne étant de 4 089]»⁹², por lo que «el Comité subraya que se trata de cifras "record" entre los países de la Unión Europea [le Comité note qu'il s'agit des chiffres "record" parmi les pays de l'Union européenne]»⁹³. Por su parte, en las «conclusiones» de 2007, se afirma que «el Comité destaca en los datos de Eurostat que, a pesar de ligeras fluctuaciones, el número de accidentes de trabajo no ha evolucionado de manera significativa entre 1998 y 2003 [Le Comité relève dans les données Eurostat que, malgré de légères fluctuations, le nombre d'accidents du travail n'a pas évolué de façon significative entre 1998 et 2003]»⁹⁴; además, según él, «la tasa de incidencia normalizada de accidentes de trabajo era de 6.917 por 100.000 personas activas en 2001, y de 6.520 en 2003 [le taux d'incidence normalisé d'accidents du travail était de 6 917 pour 100 000 personnes en activité en 2001 et de 6 520 en 2003]»⁹⁵, por lo que –de nuevo– «el Comité subraya que estas tasas son las más elevadas de los países de la Unión Europea [le Comité note que ces taux sont les plus élevés des pays de l'Union européenne]»⁹⁶. En fin, en las «conclusiones» de

⁹² *Ibidem*, párrafo segundo, inciso segundo.

⁹³ *Ibidem*, inciso cuarto.

⁹⁴ *Conclusions XVIII-2 - Espagne - article 3-2* (2007), párrafo segundo, inciso primero.

⁹⁵ *Ibidem*, inciso segundo.

⁹⁶ *Ibidem*, inciso tercero.

2010, «el Comité subraya que la tasa normalizada de accidentes graves, así como la de accidentes mortales de trabajo, han bajado ciertamente durante el período de referencia [*le Comité note que le taux normalisé des accidents graves, tout comme celui des accidents mortels du travail, ont certes baissé durant la période de référence*]»⁹⁷, apuntando incluso que «según el informe [del Gobierno español], los accidentes mortales de trabajo han disminuido de un 15,7 % entre 2006 y 2007»⁹⁸, aunque «en todo caso, constata que estas tasas permanecen altas y superiores a la media de los otros países de la Unión Europea [*pour autant, il constate que ces taux demeurent élevés et supérieurs à la moyenne des autres pays de l'Union européenne*]»⁹⁹.

19. Ahora bien, en mi opinión, los fundamentos estadísticos de estas «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales han de ser necesariamente sometidos a crítica estricta, como ya hizo la doctrina científica española en su día, cuyas conclusiones más relevantes paso a

⁹⁷ *Conclusions XIX-2 - Espagne - article 3-2 (2010)*, párrafo quinto, inciso primero.

⁹⁸ *Ibidem*, párrafo segundo, inciso final.

⁹⁹ *Ibidem*, párrafo quinto, inciso segundo.

reproducir ahora literalmente¹⁰⁰. En efecto, dicha doctrina científica afirma, de un lado, lo siguiente: «Si se analizan las estadísticas oficiales españolas correspondientes al pasado año 2005 –último año del que disponemos, cuando escribo esto, de cifras anuales totales–, resulta que ese año hubo en España casi un millón de accidentes de trabajo con baja en el trabajo (exactamente, 981.785), de los cuales los ocurridos durante la jornada de trabajo fueron en su inmensa mayoría accidentes de trabajo “leves” (exactamente, el 98’856 por 100). Y si luego se desmenuzan estas cifras relativas a accidentes de trabajo “leves” –siempre sobre la base de datos oficiales–, es claro que las evidencias que cabe obtener sólo pueden ser calificadas de sorprendentes. En primer lugar, porque casi dos tercios de esa cifra total de accidentes de trabajo “leves” se refieren a accidentes ocurridos en centros de trabajo laboralmente calificables de pequeños, al emplear entre uno y cuarenta y nueve trabajadores (exactamente, 536.118 accidentes de trabajo “leves” con baja en el trabajo ocurridos en ellos). En segundo lugar, porque –si se atiende al dato de la antigüedad del trabajador levemente

¹⁰⁰ Me refiero a J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Una posible explicación jurídica verosímil de lo aparentemente inexplicable: ¿por qué se registran en España tantos accidentes de trabajo “leves” con baja en el trabajo?», *Tribuna Social*, núm. 199 (2007), págs. 15 y ss.

accidentado— resulta que entre los ocho ítem distintos sobre los que se construyen las estadísticas oficiales, oscilantes entre “hasta un mes” y “10 años o más” de antigüedad en el puesto de trabajo, el que se lleva la palma es el relativo a trabajadores relativamente antiguos, de “entre 3 años y 10 años”, a los que se asigna, siempre en 2004, un total de 252.261 accidentes de trabajo “leves” con baja en el trabajo ocurridos durante la jornada. Y en tercer lugar, porque —si se atiende al dato de la parte del cuerpo lesionada— resulta que lo más frecuentemente accidentado son partes del cuerpo poco comprometidas, como brazos y piernas (a estas partes se refieren exactamente 556.294 accidentes, mientras que sólo 3.905 a los ocurridos en “región pélvica y abdominal, incluidos sus órganos”); y porque —si se atiende ahora a la descripción de la lesión— resulta que el grueso de las habidas se refiere a lesiones no necesariamente evidentes, siendo aquí el ítem más nutrido el que comprende “dislocaciones, esguinces y torceduras”, al que se asigna un total de 379.645 accidentes de trabajo siempre “leves” con baja en el trabajo»¹⁰¹. Dicha afirmación doctrinal se completa, de otro lado, con todo lo siguiente: «si este análisis sincrónico se completa con otro diacrónico o

¹⁰¹ *Ibidem*, pág. 16.

histórico, referido a lo ocurrido sobre este mismo tema en España desde que comenzó la década de los años noventa del siglo pasado, sólo cabe hablar asimismo de evidencias sorprendentes. En efecto, a comienzos de esa década, la tendencia era en España –como parece más lógico– la de que nuestras cifras globales de siniestralidad laboral fuesen disminuyendo progresivamente, bastando indicar al respecto que en 1992 hubo un total de 674.975 accidentes de trabajo con baja en el trabajo (de los que 658.951 fueron “leves”), cifra ésta que descendió en 1993 a 572.306 accidentes de trabajo con baja en el trabajo (de los que 557.546 fueron “leves”). Ahora bien, a partir de 1993 se invierte la tendencia, y nuestras cifras de siniestralidad laboral comienzan a crecer y a crecer año tras año, bastando indicar de nuevo que en 1998 hubo un total de 804.843 accidentes de trabajo con baja en el trabajo (de los que 790.217 fueron “leves”), que en 1999 hubo un total de 930.511 accidentes de trabajo con baja en el trabajo (de los que 914.262 fueron “leves”), y que, continuando este imparable proceso de incremento, en el año 2000 se rebasó la cifra del millón (más en concreto, 1.004.454 accidentes de trabajo con baja en el trabajo, de los que 988.884 fueron “leves”), estabilizándose luego estas cifras en torno siempre al millón

(recuérdese, para el año 2005, un total de 981.785 accidentes de trabajo con baja en el trabajo)»¹⁰².

20. Según esta misma doctrina científica a la que sigo, este fenómeno del imparable crecimiento de nuestras cifras de accidentes de trabajo leves con baja en el trabajo, ocurrido sobre todo a partir del año 1993, tiene una explicación razonable (por cierto, totalmente ajena al fenómeno de la prevención de riesgos laborales), que hay que encontrar en «la modificación del tenor del artículo 129.1 de la Ley General de Seguridad Social de 1974, operada por el Real Decreto-ley 5/1992, de 21 julio, de medidas presupuestarias urgentes; modificación consolidada, pocos meses después, con la promulgación de la Ley homónima 28/1992, de 24 noviembre»¹⁰³. Esta modificación legal –validada por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1994, de 10 febrero– «procedía a "privatizar" parcialmente una prestación de Seguridad Social (esto es, el subsidio por incapacidad temporal derivada de accidente no laboral o enfermedad común, correspondiente a los días cuarto a decimoquinto de baja), imponiéndole al empresario

¹⁰² *Ibidem*, págs. 16-17.

¹⁰³ *Ibidem*, pág. 17.

que corriese –frente a lo que venía siendo tradicional en España– con todos los costes de la parte “privatizada” en cuestión»¹⁰⁴, con el resultado de que muchas decenas de miles de pequeñas empresas españolas «reaccionasen, según nuestras estadísticas sobre siniestralidad laboral permiten conjeturar, transformando en bajas por accidente de trabajo las que sólo eran, en realidad, bajas obedientes a riesgos comunes (gripes, etc.)»¹⁰⁵. Evidentemente, este fraude masivo tiene poco que ver con el modelo organizativo de la inspección de trabajo española, aun siendo cierto que se apoyaba en él, dado que «la propia Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales, amparaba a su pesar la impunidad del fenómeno, al excluir que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debiese emitir informe»¹⁰⁶.

21. Como antes se dijo¹⁰⁷, en las «conclusiones» de 2013, últimas publicadas –en el momento en que esto escribo– por el Comité Europeo de Derechos Sociales, este último aplaza su juicio, previo requerimiento de información adicional a España. Esta última se refiere

¹⁰⁴ *Ibidem*, pág. 18.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Cfr. *supra*, núm. 16.

frontalmente a la inspección de trabajo española, en los siguientes términos literales: 1) «el informe [del Gobierno español] no suministra las informaciones que habían sido pedidas por el Comité, sobre el número de efectivos que trabajan en los servicios de la Inspección de Trabajo ni sobre el aumento de estos efectivos [*le rapport ne fournit pas les informations qui avaient été demandées par le Comité sur le nombre d'effectifs travaillant auprès des services de l'Inspection du Travail ni sur l'augmentation de ces effectifs*]»¹⁰⁸; 2) «en relación con el período de referencia, el informe suministra informaciones detalladas sobre el número de visitas de control efectuadas (97789 en 2008 – 79276 en 2011); el número de actuaciones subsiguientes a las visitas efectuadas (363882 en 2008 – 374727 en 2011); el número de infracciones levantadas (27882 en 2008 – 19900 en 2011); la cuantía de las sanciones propuestas (118.319.988,18 euros en 2008 – 60.384.768,44 euros en 2011); los trabajadores afectados por las infracciones (320551 en 2008 – 123598 en 2011); el número de accidentes investigados (15528 en 2008 – 10064 en 2011); el número de infracciones constatadas en los accidentes recién mencionados (5851 en 2008 – 3261

¹⁰⁸ *Conclusions XX-2 - Espagne - article 3-2 (2013)*, párrafo octavo, inciso primero.

en 2011) [concernant la période de référence, le rapport fournit des informations détaillées sur le nombre de visites de contrôle effectuées (97 789 en 2008 - 79 276 en 2011) ; le nombre d'interventions faisant suite aux visites (363 882 en 2008 - 374 727 en 2011) ; le nombre d'infractions relevées (27 882 en 2008 - 19 900 en 2011) ; le montant de sanctions proposées (118 319 988,18 euro en 2008 - 60 384 768, 44 euro en 2011) ; les travailleurs affectés par les infractions (320 551 en 2008 - 123 598 en 2011) ; le nombre d'accidents enquêtés (12 528 en 2008 - 10 064 en 2011) ; le nombre d'infractions constatées dans les accidents susmentionnés (5 851 en 2008 - 3 261 en 2011)]¹⁰⁹; y 3) «de estas informaciones se desprende que las actividades de los servicios de inspección han disminuido globalmente en el curso del período de referencia [de ces informations, il ressort que les activités des services d'inspection ont globalement diminué au cours de la période de référence]¹¹⁰, por lo que «el Comité pide que el próximo informe ofrezca explicaciones sobre la disminución de estas actividades, y reitera su petición relativa a los efectivos que trabajan para los servicios de la Inspección de Trabajo [le Comité demande que le

¹⁰⁹ *Ibidem*, párrafo octavo, inciso segundo.

¹¹⁰ *Ibidem*, párrafo noveno, inciso primero.

prochain rapport fournisse des explications sur la diminution de ces activités et réitère sa demande concernant l'effectif travaillant pour les services de l'Inspection du Travail]]»¹¹¹. A pesar de esta falta de información, el juicio de aplazamiento estuvo muy condicionado por la incesante disminución del número de accidentes de trabajo en el período considerado, pues «el Comité subraya que en el curso del período 2008-2010, según los datos suministrados por Eurostat, el número de accidentes de trabajo (excluidos accidentes de circulación y accidentes a bordo de un medio de transporte en el curso del trabajo), ha continuado disminuyendo [le Comité note qu'au cours de la période 2008-2010, d'après les données fournies par Eurostat le nombre d'accidents du travail (hors accidents de la circulation et accidents à bord d'un moyen de transport au cours du travail) a encore diminué]]»¹¹², aunque «el Comité subraya que la tasa de incidencia normalizada relativa a los accidentes graves resulta todavía, durante el año 2010, dos veces superior a la media de los países de la UE-27 [le Comité note que le taux d'incidence standardisé relatif aux accidents graves résultait encore, pendant l'année 2010, deux fois supérieur à la

¹¹¹ *Ibidem*, párrafo noveno, inciso segundo.

¹¹² *Ibidem*, párrafo segundo, inciso primero.

moyenne de pays de l'UE-27]»¹¹³. En mi opinión, esta disminución está muy fuertemente condicionada por el impacto de la crisis post-Lehman Brothers, que condujo a una ralentización general de la economía, con especial incidencia en un sector que cuenta tradicionalmente con muy elevados índices de siniestralidad laboral, como es el caso del sector de la construcción. Ahora bien, el problema de fondo denunciado doctrinalmente, y a que antes hice referencia (esto es, la existencia de una bolsa de partes de accidentes de trabajo leves con baja de carácter fraudulento, sobre todo en las pequeñas empresa), permanece todavía sin resolver, y a la espera de que las autoridades españolas aporten soluciones a la misma, quizá en la línea de las propuestas que se vienen realizando doctrinalmente¹¹⁴.

22. Además del apartado del artículo 3 de la Carta Social Europea a que se refieren los epígrafes precedentes, también el apartado 3 del

¹¹³ *Ibidem*, párrafo cuarto, inciso segundo.

¹¹⁴ Véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Una posible explicación jurídica verosímil de lo aparentemente inexplicable: ¿por qué se registran en España tantos accidentes de trabajo "leves" con baja en el trabajo?», cit., págs. 19-20. También, A. ARUFE VARELA, «La incapacidad temporal derivada de riesgos comunes en el Derecho alemán. Un estudio comparado con el Derecho español», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. IV (2012), págs. 17 y ss.

mismo (que se corresponde con el apartado 1, en la Carta Social Europea revisada) es un precepto que impacta sobre la inspección de trabajo, según acredita el tan citado *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux*. Lo que afirma este otro apartado del precepto es que las Partes Contratantes se comprometen «a consultar, cuando proceda, a las organizaciones de empleadores y trabajadores sobre las medidas encaminadas a mejorar la seguridad e higiene del trabajo». Y lo que indica respecto de él el *Digest*, por su parte, es que «una cultura de la prevención quiere que todos los niveles –autoridades públicas, empresarios, trabajadores– se impliquen activamente en la prevención de riesgos profesionales, en un marco de derechos y obligaciones bien definido y de estructuras organizadas [*une culture de la prévention veut que tous les niveaux –autorités publiques, employeurs, travailleurs– s’emploient activement à la prévention des risques professionnels dans un cadre de droits et d’obligations bien défini et des structures organisées*]»¹¹⁵, a cuyo efecto, en el plano de las autoridades públicas –aquí viene la mención expresa de la inspección de trabajo– se indica lo siguiente: «el desarrollo de un sistema apropiado de prevención y de control públicos, en

¹¹⁵ Cfr. pág. 32.

el que el papel incumbe más frecuentemente a la inspección de trabajo. Sólo el componente de competencias que consiste en compartir los conocimientos sobre los riesgos y sobre su prevención, adquiridas tras inspecciones e investigaciones en el marco de sus actividades preventivas (información, educación, prevención) forma parte del artículo 3§1 [*le développement d'un système approprié de prévention et de contrôle publics dont le rôle incombe le plus souvent à l'inspection du travail. Seul le volet de compétences qui consiste à partager les connaissances sur les risques et sur leur prévention acquises lors des inspections et enquêtes dans le cadre de leur activités préventives (information, éducation, prévention) fait l'objet de l'article 3§1*]¹¹⁶. Pues bien, como resultaba previsible, las primeras «conclusiones» del órgano de control sobre este apartado, que se remontan a 1984, aplazan la conclusión de conformidad o no del mismo con el ordenamiento jurídico laboral español. Lo que se afirma en estas primeras «conclusiones» es, de un lado, que «ha parecido al Comité que la consulta queda en el conjunto de un marco administrativo bajo la égida del Ministerio de Trabajo y de la Inspección de Trabajo, lo que puede no corresponderse

¹¹⁶ *Ibidem.*

enteramente con los objetivos de la Carta [*il a semblé au Comité que la consultation reste dans l'ensemble dans un cadre administratif sous l'égide du ministère du Travail et de l'Inspection du travail, ce qui peut ne pas correspondre entièrement aux objectifs de la Charte*]¹¹⁷, por lo que el Comité desearía «encontrar en el próximo informe informaciones más precisas sobre la forma en que los poderes públicos proceden a la consulta de los sindicatos obreros y patronales, así como sobre la frecuencia y el nivel de estas consultas, los temas tratados, etc. [*c'est pourquoi le Comité a souhaité trouver dans le prochain rapport des informations plus précises sur la façon dont les pouvoirs publics procèdent à la consultation des syndicats ouvriers et patronaux, ainsi que sur la fréquence et le niveau de ces consultations, les sujets traités, etc*]¹¹⁸.

23. Es claro que el Gobierno español debió aportar las informaciones requeridas por el Comité, pues en controles posteriores este último afirma la conformidad del ordenamiento jurídico español con este otro concreto apartado del artículo 3 de la Carta. Así, en las «conclusiones»

¹¹⁷ *Conclusions VIII-2 - Espagne - article 3-3 (1984)*, párrafo segundo.

¹¹⁸ *Ibidem*, párrafo cuarto.

de 1992, se afirma que «el Comité ha subrayado, según el informe sometido por España, que la situación que había juzgado precedentemente como satisfactoria no había cambiado [*le Comité a noté, d'après le rapport soumis par l'Espagne, que la situation qu'il avait précédemment jugée satisfaisante n'avait pas changé*]¹¹⁹, por lo que «renueva su conclusión positiva [*reconduit sa conclusion positive*]¹²⁰, aunque matizando que «ha deseado saber qué medidas se habían tomado para asegurar una colaboración adecuada entre los servicios de inspección de trabajo y las organizaciones de empresarios y de trabajadores [*il a souhaité savoir quelles mesures étaient prises pour assurer une collaboration adéquate entre les services de l'Inspection du travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs*]¹²¹. Este juicio de conformidad con la Carta vuelve a renovarse en las «conclusiones» de 1998, en las que ya se tiene en cuenta la normativa actualmente vigente en España en materia de prevención de riesgos laborales. En relación con la Inspección de Trabajo, el párrafo pertinente de las mismas afirma todo lo siguiente: «el artículo 33 de la Ley 31/1995 prevé que el

¹¹⁹ *Conclusions XII-2 - Espagne - article 3-3 (1992)*, párrafo primero, inciso primero.

¹²⁰ *Ibidem*, inciso segundo.

¹²¹ *Ibidem*, párrafo segundo.

empresario deba consultar a los representantes de los trabajadores o, en su defecto, a los propios trabajadores antes de la adopción de decisiones relativas a la planificación y a la organización del trabajo en la empresa y la introducción de nuevas tecnologías, supuesto que tengan incidencia sobre la salud y la seguridad de los trabajadores, así como antes de la adopción de decisiones relativas a la planificación y a la organización de la protección y de la prevención de riesgos profesionales, y antes de cualquier decisión que afecte a la salud y la seguridad de los trabajadores. Esta misma Ley prevé la creación de comités de seguridad e higiene en las empresas de más de cincuenta trabajadores. Se componen de los delegados de prevención (designados por y de entre los delegados de personal) y de un número igual de representantes del empresario. Según las funciones enumeradas por el artículo 39 de la Ley, el Comité constata que estos comités participan en la mejora de la seguridad e higiene en el trabajo en el seno de la empresa, de conformidad con el artículo 3, apartado 3 [de la Carta]. Destaca señaladamente que los trabajadores o sus representantes participan en las visitas de la inspección de trabajo [*l'article 33 de la loi 31/1995 prévoit que l'employeur doit consulter les représentants des travailleurs ou, à défaut, les travailleurs*

eux-mêmes avant l'adoption de décisions relatives à la planification et à l'organisation du travail dans l'entreprise et l'introduction de nouvelles technologies dès lors qu'elles ont une incidence sur la santé et la sécurité des travailleurs ainsi qu'avant l'adoption de décisions relatives à la planification et à l'organisation de la protection et de la prévention des risques professionnel et avant toute décision qui affecte la santé et la sécurité des travailleurs. Cette même loi prévoit la création de comités de sécurité et d'hygiène dans les entreprises de plus de cinquante salariés. Ils sont composés des délégués à la prévention (désignés par et parmi les délégués du personnel) et d'un nombre égal de représentants de l'employeur. D'après les fonctions énumérées par l'article 39 de la loi, le Comité constate que ces comités participent à l'amélioration de la sécurité et l'hygiène dans le travail au sein de l'entreprise conformément à l'article 3 par. 3. Il relève notamment que les travailleurs ou leurs représentants participent aux visites de l'inspection du travail]»¹²². No extraña, por todo ello, la afirmación final de que «el Comité concluye que la situación es conforme con el artículo 3, apartado 3 [le Comité conclut que la

¹²² Conclusions XIV-2 - Espagne - article 3-3 (1998), párrafo sexto.

situation est conforme à l'article 3 par. 3]», que se corresponde –recuérdese– con el apartado 1 del propio precepto en la versión originaria de la Carta.

D) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO ESPAÑOL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 7, APARTADOS 1, 2 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

24. Los apartados 1, 2 y 3 del artículo 7 de la versión originaria de la Carta Social Europea se corresponden en su numeración con idénticos apartados de idéntico precepto de la versión revisada de la propia Carta, afirmando –sobre la base de que «con la finalidad de asegurar el ejercicio efectivo del derecho de los niños y de los adolescentes a su protección, las Partes se comprometen [*en vue d'assurer l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, les Parties s'engagent*]»–, respectivamente, «a fijar en 15 años la edad mínima de admisión al trabajo, aunque se admitan excepciones para los niños empleados en trabajos ligeros determinados que no entrañen riesgo de perjudicar su salud, su moral o su educación [*à fixer à 15 ans l'âge minimum d'admission à*

*l'emploi, des dérogations étant toutefois admises pour les enfants employés à des travaux légers déterminés qui ne risquent pas de porter atteinte à leur santé, à leur moralité ou à leur éducation]», «a fijar en 18 años [originariamente, "en una edad más alta" que la de 15 años] la edad mínima de admisión al trabajo para ciertas ocupaciones determinadas, consideradas como peligrosas o insalubres [à fixer à 18 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi pour certaines occupations déterminées, considérées comme dangereuses ou insalubres]», y «a prohibir que los niños todavía sometidos a instrucción obligatoria sean empleados en trabajos que les priven del beneficio pleno de esta instrucción [à interdire que les enfants encore soumis à l'instruction obligatoire soient employés à des travaux qui les privent du plein bénéfice de cette instruction]». Resultan preceptos importantes a mis peculiares efectos, pues el citado *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* liga su tenor a la actuación de la Inspección de Trabajo, afirmando -a propósito del apartado 1- que «la protección efectiva de los derechos garantizados por el artículo 7§1 no puede alcanzarse por el solo efecto de la legislación [la protection effective des droits garantis par l'article 7§1 ne peut être atteinte par le seul effet de la*

législation]»¹²³, de donde que «la aplicación de ésta en la práctica deba ser efectiva y rigurosamente controlada [*l'application de celle-ci en pratique doit être effective et rigoureusement contrôlée]*»¹²⁴, por lo que «la Inspección de Trabajo tiene un papel determinante que jugar en este asunto [*l'Inspection du travail a un rôle déterminant à jouer à cette égard]*»¹²⁵; luego —a propósito del apartado 2—, que «sin embargo, si un trabajo de este tipo resulta estrictamente necesario para su formación profesional, puede autorizárseles antes de la edad de 18 años, pero solamente bajo supervisión de una persona competente y únicamente por el tiempo necesario [*toutefois, si un travail de ce type s'avère strictement nécessaire à leur formation professionnelle, ils peuvent y être autorisés avant l'âge de 18 ans, mais seulement s'ils sont encadrés par une personne compétente et uniquement pour le temps nécessaire]*»¹²⁶, en cuyo caso «la Inspección de Trabajo debe asegurar un control en este ámbito [*l'Inspection du travail doit assurer un contrôle dans ce domaine]*»¹²⁷; y por último —a propósito del apartado 3—, que «deben preverse garantías apropiadas para permitir a las

¹²³ Pág. 58.

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ Pág. 59.

¹²⁷ *Ibidem.*

autoridades (inspección de trabajo, servicios sociales y educativos) impedir que los niños efectúen trabajos que podrían privarles del pleno beneficio de la instrucción [*des garanties appropriées doivent être prévues pour permettre aux autorités (inspection du travail, services sociaux et éducatifs) d'empêcher que les enfants n'effectuent des travaux qui pourraient les priver du plein bénéfice de l'instruction*]¹²⁸. Como ahora mismo se verá, la primera alusión a nuestra Inspección de Trabajo, pero ya en las «conclusiones» emanadas por el órgano de control del cumplimiento de la Carta, se produjo en las correspondientes a 1986.

25. Se trata de las terceras «conclusiones» emitidas por el órgano de control acerca del cumplimiento por España del artículo 7 de la Carta, cubriendo el período de referencia 1985-1986. Y constituyen una llamada de atención a la actuación de la Inspección de Trabajo sobre el tema, aunque —a la espera de obtener información adicional del Gobierno español— el órgano de control aplaza su juicio de conformidad o no con dicho precepto de la Carta. Lo que estas «conclusiones» afirman concordemente, respecto de

¹²⁸ Págs. 59-60.

sus apartados 1 y 3, es lo siguiente: «El Comité ha subrayado que, según el primer informe español, la Ley general de educación de 1970 (artículo 2, apartado 2) fija la finalización de la obligación escolar a los 16 años, mientras que el segundo informe hace referencia a la legislación más antigua (1957) que fija esta edad en 14 años. Según informaciones que emanan de las propias autoridades españolas, parece que la obligación escolar termina todavía actualmente a los 14 años. España conoce así un problema bastante grave, relativo a un número importante de jóvenes de edades comprendidas entre 14 y 16 años que no prosiguen sus estudios y, al mismo tiempo, ven prohibido el acceso regular al mercado de trabajo en virtud de las disposiciones antes citadas de la Ley de 1980. Un número estimado en varios centenares de miles de estos jóvenes ejercen, no obstante, una actividad profesional que escapa a toda reglamentación y a todo control por parte de la inspección de trabajo, así como a la educación nacional, lo que arriesga provocar un perjuicio a la realización de una política conjunta de empleo y formación profesional en España, en relación esencialmente con el artículo 7, así como con el artículo 10, de la Carta [*Le Comité a relevé que, selon le premier rapport espagnol, la loi générale sur l'éducation de 1970 (article 2 paragraphe 2)*]

fixe la fin de l'obligation scolaire à 16 ans, alors que le deuxième rapport fait référence à la législation plus ancienne (1957) qui fixe cet âge à 14 ans. Selon les informations émanant des autorités espagnoles elles-mêmes, il semble que l'obligation scolaire se termine encore actuellement à 14 ans. L'Espagne connaît ainsi un problème assez grave concernant un nombre très important de jeunes d'âge compris entre 14 et 16 ans qui ne poursuivent pas leurs études et, en même temps, se voient interdire l'accès régulier au marché du travail en vertu des dispositions précitées de la loi de 1980. Un nombre estimé à quelques centaines de milliers de ces jeunes exercent néanmoins une activité professionnelle qui échappe à toute réglementation et à tout contrôle de la part de l'inspection du travail ainsi que de l'éducation nationale, ce qui risque de porter préjudice à la réalisation d'une politique d'ensemble de l'emploi et de la formation professionnelle en Espagne, au regard essentiellement de l'article 7 ainsi que de l'article 10 de la Charte]»¹²⁹.

¹²⁹ Por ambas, cfr. Conclusiones IX-2 - Espagne - article 7-3 (1986), párrafo segundo.

26. Tras esta afirmación concorde, las «conclusiones» relativas a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 7 siguieron sus propios desarrollos por separado. Procedo a despejar ahora las relativas al apartado 2 –respecto de las que el órgano de control siempre ha manifestado la conformidad de nuestro ordenamiento con la Carta–, quizá porque poseen menos enjundia. Además, son solamente dos, aunque ciertamente modernas. En primer lugar, las «conclusiones» de 2001, donde se afirma –con mención expresa de la Inspección de Trabajo– que «según el informe de España, la situación jurídica no ha cambiado en el curso del período de referencia [*d'après le rapport de l'Espagne, la situation juridique n'a pas changé au cours de la période de référence*]»¹³⁰, y que «el Comité toma nota de los datos suministrados sobre la inspección de trabajo y el número de casos conocidos de menores que ejercen una actividad profesional prohibida por la ley durante el período de referencia [*le Comité prend note des données fournies sur l'inspection du travail et du nombre de cas connus de mineurs exerçant une activité professionnelle interdite par la loi pendant la période de référence*]»¹³¹, aunque «aunque desea recibir informaciones al día en el

¹³⁰ *Conclusions XV-2 –Espagne–article 7-2 (2001)*, párrafo primero, inciso primero.

¹³¹ *Ibidem*, inciso segundo.

próximo informe, así como, si es posible, informaciones sobre las tasas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales entre los trabajadores jóvenes [*il souhaite recevoir des informations à jour dans le prochain rapport ainsi que si possible des informations sur le taux d'accidents du travail et de maladies professionnelles parmi les jeunes travailleurs*]¹³². En segundo lugar, las «conclusiones» de 2015, relativas a que «según el informe [del Gobierno español] los servicios de inspección de trabajo han llevado a cabo 344.047 controles, de los que 340.120 se referían a la salud y la seguridad de los jóvenes trabajadores de menos de 18 años (no respeto, por ejemplo, de la reglamentación relativa a los trabajos relativos a los menores de 18 años o de la que exige una evaluación de los riesgos de actividades ejercidas por los jóvenes) [*d'après le rapport, les services de l'Inspection du travail ont mené 344 047 contrôles en 2013, dont 340 120 ont porté sur la santé et la sécurité des jeunes travailleurs de moins de 18 ans (non-respect, par exemple, de la réglementation relative aux travaux interdits aux mineurs de 18 ans ou de celle exigeant une évaluation des risques des activités*

¹³² *Ibidem*, inciso tercero.

exercées par les jeunes)]]»¹³³, a que «las sanciones impuestas se elevaron a 163.944 euros [les sanctions infligées se sont élevées à 163 944 €]»¹³⁴, y a que «sólo cuatro infracciones se han constatado, y en otros seis casos, el empresario se ha remitido a la ley [seules quatre infractions ont été constatées, et dans six autres cas, l'employeur s'est vu signifier un rappel à la loi]»¹³⁵, por lo que «el Comité pide datos detallados sobre el número y la naturaleza de las infracciones levantadas, así como sobre las sanciones aplicadas por infracción de la reglamentación relativa a la prohibición de empleo de trabajadores jóvenes de menos de 18 años en ocupaciones peligrosas o insalubres [le Comité demande des données détaillées sur le nombre et la nature des infractions relevées, ainsi que sur les sanctions infligées pour infraction à la réglementation relative à l'interdiction de l'emploi des jeunes travailleurs de moins de 18 ans à des occupations dangereuses ou insalubres]»¹³⁶, aunque «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité concluye que la situación de España es conforme con el artículo 7§2 de la Carta de 1961 [dans l'attente des

¹³³ *Conclusions XX-4 -Espagne-article 7-2 (2015)*, párrafo tercero, inciso segundo.

¹³⁴ *Ibidem*, inciso tercero.

¹³⁵ *Ibidem*, inciso cuarto.

¹³⁶ *Ibidem*, párrafo cuarto.

informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Espagne est conforme à l'article 7§2 de la Charte de 1961]»¹³⁷.

27. En relación con las «conclusiones» relativas al apartado 1 del artículo 7, cabe hablar de dos etapas, en la primera de las cuales –sonrojante– la actuación de la Inspección de Trabajo se invoca por el órgano de control para fundamentar su juicio de no conformidad con la Carta. Así, en las de 1996, lo que se afirma es que el Comité «ha subrayado, además, en las estadísticas de la Inspección de trabajo que en la práctica jóvenes de menos de dieciséis años trabajaban en empresas familiares y en otras empresas [a en outre noté dans les statistiques de l'Inspection du travail qu'en pratique, des jeunes de moins de seize ans travaillaient dans des entreprises familiales et dans d'autres entreprises]»¹³⁸, y que «según estas estadísticas, se habían efectuado 1.412 inspecciones en 1994, y han permitido constatar 141 infracciones [d'après ces statistiques, 1 412 inspections ont été effectuées en 1994 et ont permis de constater

¹³⁷ *Ibidem*, párrafo último.

¹³⁸ *Conclusions XIII-4 -Espagne-article 7-1 (1996)*, párrafo segundo, inciso primero.

141 infractions]»¹³⁹, teniendo en cuenta que «la hostelería y las pequeñas empresas son los dos sectores más tocados por el empleo ilegal de menores [*l'hôtellerie et les petites entreprises sont les deux secteurs les plus touchés par l'emploi illégal de mineurs*]»¹⁴⁰, por todo lo cual «no habiéndose aportado ninguna modificación en la legislación española relativa al trabajo de los jóvenes en las empresas familiares o relativa al acceso al trabajo independiente de los jóvenes de menos de quince años, el Comité ha acompañado su conclusión negativa [*aucune modification n'ayant été apportée à la législation espagnole concernant le travail des jeunes dans les entreprises familiales ou concernant l'accès à l'emploi indépendant des jeunes de moins de quinze ans, le Comité a reconduit sa conclusion négative*]»¹⁴¹. Por su parte, respecto de las de 2001, sus afirmaciones relativas a que «el informe [del Gobierno español] contiene informaciones sobre las actividades de la inspección de trabajo en materia de control de la aplicación de la ley sobre el trabajo de los menores [*le rapport contient des informations sur les activités de l'inspection du travail en matière de contrôle de l'application de*

¹³⁹ *Ibidem*, inciso segundo.

¹⁴⁰ *Ibidem*, inciso tercero.

¹⁴¹ *Ibidem*, párrafo cuarto.

la loi sur le travail des mineurs]»¹⁴², a que «en vista de estos datos, el Comité estima que el número de inspecciones es modesto [*au vu de ces données, le Comité estime que le nombre d'inspections est modeste]*»¹⁴³, a que «desea obtener los comentarios del Gobierno español sobre este tema [*il souhaite obtenir les commentaires du Gouvernement espagnol à ce sujet]*»¹⁴⁴, y a que «además, el Comité pide informaciones o estimaciones sobre el número de niños que trabajan ilegalmente en España [*en outre, le Comité demande des informations ou des estimations sur le nombre d'enfants travaillant illégalement en Espagne]*»¹⁴⁵, justifican que «el Comité concluy[a] que la situación de España no es conforme con el artículo 7, apartado 1, de la Carta, pues ninguna edad mínima de acceso al empleo se aplica al trabajo familiar o al trabajo independiente [*le Comité conclut que la situation de l'Espagne n'est pas conforme à l'article 7 par. 1 de la Charte car aucun âge minimum d'accès à l'emploi ne s'applique au travail familial ou au travail indépendant]*»¹⁴⁶.

¹⁴² *Conclusions XV-2 -Espagne-article 7-1 (2001)*, párrafo TERCERO, inciso primero.

¹⁴³ *Ibidem*, inciso segundo.

¹⁴⁴ *Ibidem*, inciso tercero.

¹⁴⁵ *Ibidem*, inciso cuarto.

¹⁴⁶ *Ibidem*, párrafo último.

28. En la segunda etapa, en cambio, el Comité Europeo de Derechos Sociales –siempre con una referencia expresa a nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social– constata la conformidad del ordenamiento laboral español con el apartado 1 del artículo 7 de la Carta. Esta segunda etapa comprende tres períodos de referencia distintos y consecutivos. Así, en las «conclusiones» de 2005, el Comité «subraya igualmente que, según las constataciones hechas por la inspección de trabajo, la incidencia del trabajo de los niños en España es poco elevada [*note également que, selon les constatations faites par l'inspection du travail, l'incidence du travail des enfants en Espagne est très peu élevée*]»¹⁴⁷, que «en respuesta a la cuestión del Comité relativa al número de visitas efectuadas por los servicios de la inspección de trabajo y seguridad social para verificar la aplicación de la ley sobre el trabajo de los menores, el informe precisa que dichos servicios han procedido en 2002 a controles en 438.185 empresas, sobre un total de 1.190.467 empresas, y que los inspectores han vuelto a los lugares en 380.193 de ellas [*en réponse à la question du Comité relative au nombre de visites effectuées par les services de l'inspection du*

¹⁴⁷ *Conclusions XVII-2 -Espagne- article 7-1 (2005)*, párrafo cuarto, inciso último.

travail et de la sécurité sociale pour vérifier l'application de la loi sur le travail des mineurs, le rapport précise que lesdits services ont procédé en 2002 à des contrôles dans 438 185 entreprises, pour un total de 1 190 467 entreprises, et que des inspecteurs se sont rendus sur les lieux pour 380 193 d'entre elles]»¹⁴⁸, y que «según el informe, 61 infracciones se han constatado en el marco de estas averiguaciones [selon le rapport, 61 infractions ont été constatées dans le cadre de ces enquêtes]»¹⁴⁹, aunque «pideen consecuencia, precisiones sobre los métodos seguidos por los servicios de inspección de trabajo para controlar el eventual empleo ilícito de jóvenes trabajadores en su familia o el ejercicio ilícito por los jóvenes de una actividad independiente [il demande par conséquent des précisions sur les méthodes suivies par les services de l'inspection du travail pour contrôler l'éventuel emploi illicite de jeunes travailleurs dans leur famille ou l'exercice illicite par les jeunes d'une activité indépendante]»¹⁵⁰, sin perjuicio de lo cual «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité concluye que la situación de España es conforme con el artículo 7§1 de la Carta [dans l'attente des informations

¹⁴⁸ *Ibidem*, párrafo quinto, inciso primero.

¹⁴⁹ *Ibidem*, inciso segundo.

¹⁵⁰ *Ibidem*, párrafo sexto, inciso segundo.

demandées, le Comité conclut que la situation de l'Espagne est conforme à l'article 7§1 de la Charte]»¹⁵¹. Es cierto que estas informaciones no se suministraron con ocasión del siguiente control, lo que explica que «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité pospon[ga] su conclusión [dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion]»¹⁵². Ahora bien, según consta en las «conclusiones» de 2015, las informaciones requeridas fueron suministradas, aunque constaban críticas a las mismas efectuadas por la UGT (literalmente, «el Comité destaca sobre este tema en las observaciones sometidas por el sindicato UGT que a los datos que figuran en el informe [del Gobierno español] les falta precisión, al tratarse de tramos de edad o de sectores de actividad en los cuales en los que se han expuesto casos de empleo ilegal de niños. La UGT hace valer que el número poco elevado de las infracciones constatadas se explica antes por la falta de medios de los servicios de la Inspección de trabajo, que por el hecho de que el trabajo de los niños menores de 16 años fuese un problema inexistente en España [le Comité relève à ce sujet dans les observations soumises par le syndicat UGT que les données qui

¹⁵¹ *Ibidem*, párrafo último.

¹⁵² *Conclusions XIX-4 -Espagne-article 7-1 (2011)*, párrafo último.

figurent dans le rapport manquant de précision, s'agissant des tranches d'âge ou des secteurs d'activité dans lesquels des cas d'emploi illégal d'enfants ont été relevés. L'UGT fait valoir que le nombre peu élevé d'infractions constatées s'explique davantage par le manque de moyens des services de l'Inspection du travail que par le fait que le travail des enfants de moins de 16 ans serait un problème inexistant en Espagne]»¹⁵³, lo que explica que « a la espera de las informaciones demandadas, el Comité concluye que la situación de España es conforme con el artículo 7§1 de la Carta [dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Espagne est conforme à l'article 7§1 de la Charte de 1961]»¹⁵⁴.

29. Respecto del apartado 3 del artículo 7 de la Carta, cabe hablar asimismo de dos etapas, la primera de las cuales es de plena conformidad del ordenamiento español con el mismo. Así consta en las «conclusiones» de 2005, que contienen tres alusiones expresas a nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a saber: 1) «según las constataciones hechas por la inspección de trabajo, la incidencia del trabajo de los niños en

¹⁵³ *Conclusions XX-4 -Espagne- article 7-1 (2015),* párrafo séptimo, incisos primero y segundo.

¹⁵⁴ *Ibidem,* párrafo último.

España es muy poco elevada [*selon les constatations faites par l'inspection du travail, l'incidence du travail des enfants en Espagne est très peu élevée*]¹⁵⁵; 2) «los servicios de la inspección de trabajo encargados de verificar la aplicación de la ley sobre el trabajo de los menores han procedido en 2002 a controles en 438.185 empresas, sobre un total de 1.190.467 empresas, y los inspectores han vuelto a los lugares en 380.193 de entre ellas [*les services de l'inspection du travail chargés de vérifier l'application de la loi sur le travail des mineurs ont procédé en 2002 à des contrôles dans 438 185 entreprises, pour un total de 1 190 467 entreprises, et des inspecteurs se sont rendus sur les lieux pour 380 193 d'entre elles*]¹⁵⁶, teniendo en cuenta que «según el informe [del Gobierno español], se constataron 61 infracciones en el marco de estas investigaciones [*selon le rapport, 61 infractions ont été constatées dans le cadre de ces enquêtes*]¹⁵⁷; y 3) «el Comité destaca, no obstante, según otra fuente, que los jóvenes forman una parte importante de los trabajadores empleados ilegalmente en el sector terciario privado [*le Comité relève cependant, d'après une*

¹⁵⁵ *Conclusions XVII-2 -Espagne- article 7-3 (2005), párrafo cuarto, inciso último.*

¹⁵⁶ *Ibidem, párrafo quinto, inciso primero.*

¹⁵⁷ *Ibidem, inciso segundo.*

autre source, que les jeunes forment une part importante des travailleurs employés illégalement dans le secteur tertiaire privé]»¹⁵⁸, y «pide, en consecuencia, precisiones sobre los métodos seguidos por los servicios de la inspección de trabajo para controlar el eventual empleo ilícito de jóvenes trabajadores en su familia o el ejercicio ilícito por los jóvenes de una actividad independiente [il demande par conséquent des précisions sur les méthodes suivies par les services de l'inspection du travail pour contrôler l'éventuel emploi illicite de jeunes travailleurs dans leur famille ou l'exercice illicite par les jeunes d'une activité indépendante]»¹⁵⁹. Ahora bien, como se anticipó, su juicio fue positivo, pues «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité concluye que la situación de España es conforme con el artículo 7§3 de la Carta [dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Espagne est conforme à l'article 7§3 de la Charte]»¹⁶⁰.

30. En cambio, en la segunda etapa, el tema del cumplimiento o no por España del apartado 3 del artículo 7 queda indeciso, dado el reiterado

¹⁵⁸ *Ibidem*, párrafo sexto, inciso primero.

¹⁵⁹ *Ibidem*, inciso segundo.

¹⁶⁰ *Ibidem*, párrafo último.

incumplimiento por parte de nuestro Gobierno de suministrar información al Comité Europeo de Derechos Sociales. En las «conclusiones» de 2011, el Comité fundamenta este juicio –con cita expresa de nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social– en sus afirmaciones, entre otras, relativas a que «en su última conclusión el Comité ha destacado que los jóvenes trabajadores formaban una parte importante de los trabajadores empleados ilegalmente en el sector terciario privado [*dans sa dernière conclusion, le Comité a relevé que les jeunes travailleurs formaient une part importante des travailleurs employés illégalement dans le secteur tertiaire privé*]¹⁶¹, a que «ha pedido, en consecuencia, precisiones sobre los métodos seguidos por los servicios de la inspección de trabajo para controlar el eventual empleo ilícito de jóvenes trabajadores en su familia o el ejercicio ilícito por los jóvenes de una actividad independiente [*il a demandé par conséquent des précisions sur les méthodes suivies par les services de l'Inspection du travail pour contrôler l'éventuel emploi illicite de jeunes travailleurs dans leur famille ou l'exercice illicite par les jeunes d'une activité indépendante*]¹⁶², y a que «como el informe [del Gobierno español] no da

¹⁶¹ *Conclusions XIX-4 –Espagne– article 7-3 (2011)*, párrafo quinto, inciso primero.

¹⁶² *Ibidem*, inciso segundo.

ninguna información sobre este punto, el Comité reitera su pregunta [*le rapport ne donnant aucune information sur ce point, le Comité réitère sa question*]¹⁶³. Por su parte, en las «conclusiones» de 2015 –sobre la base de resultar un elemento clave «la eficacia del control de la inspección de trabajo [*l'efficacité du contrôle de l'Inspection du travail*]¹⁶⁴–, el juicio de aplazamiento se apoya en la siguiente afirmación: «el Comité ha demandado con anterioridad informaciones detalladas sobre la manera en que los servicios de la inspección de trabajo controlan el eventual empleo ilícito de jóvenes trabajadores en el seno de su familia o en tanto que trabajadores independientes. El informe [del Gobierno español] precisa que dichos servicios proceden a inspecciones o visitas de control de las empresas, incluidas las empresas familiares donde trabajan el conjunto o ciertos miembros de una misma familia. El Comité pregunta si se han constado casos de empleo de niños, sometidos aún a la obligación de escolaridad, en el seno de empresas familiares [*le Comité a précédemment demandé des informations détaillées sur la manière dont les services de l'Inspection du travail contrôlent l'éventuel emploi illicite de jeunes travailleurs*

¹⁶³ *Ibidem*, inciso tercero.

¹⁶⁴ *Conclusions XX-4 –Espagne– article 7-3 (2015)*, párrafo décimo.

au sein de leur famille ou en tant que travailleur indépendant. Le rapport précise que lesdits services procèdent à des inspections ou des visites de contrôle dans les entreprises, y compris les entreprises familiales où travaillent l'ensemble ou certains des membres d'une même famille. Le Comité demande si des cas d'emploi d'enfants encore soumis à l'obligation de scolarité au sein d'entreprises familiales ont été constatés]»¹⁶⁵.

E) RESULTADOS PARCIALES

31. Las herramientas metodológicas que considero imprescindibles para analizar el impacto sobre nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la Carta Social Europea son dos. De un lado, el *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008, según el cual —sistematizando doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales, establecida a través de los dos procedimientos de control del cumplimiento de la Carta que dicho órgano de control utiliza— los preceptos de la Carta frontalmente impactantes sobre la organización y actuación de la Inspección

¹⁶⁵ *Ibidem*, párrafo séptimo.

de Trabajo son siete, esto es, su artículo 3, apartado 1; su artículo 3, apartado 3; su artículo 7, apartado 1; su artículo 7, apartado 2; su artículo 7, apartado 3; su artículo 8, apartado 4; y por último, su artículo A (equivalente en la versión originaria de la Carta Social Europea, como ya se dijo antes, a su artículo 20)¹⁶⁶. De otro lado, las «conclusiones» elaboradas por el órgano de control del cumplimiento de la Carta, por la vía del procedimiento de examen de control de informes gubernamentales —única que tomo en consideración, dado el carácter comparatista de mi trabajo doctoral, y visto sobre todo que es el único procedimiento de control del cumplimiento de la Carta Social Europea aplicable a España—, de las que he examinado todas las atinentes a España desde el año 1984, tal y como obran almacenadas en la utilísima base de datos «HUDOC», teniendo en cuenta que las he manejado siempre en su versión oficial en lengua francesa.

32. Aparte el descarte del análisis de las «conclusiones» relativas al artículo 20 (artículo A de la versión revisada de la Carta), dado que el Comité Europeo de Derechos Sociales no analiza autónomamente su cumplimiento, también he

¹⁶⁶ Cfr. *supra*, núm. 1.

descartado el análisis de las «conclusiones» relativas al apartado 4 del artículo 8, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, por causa del hecho hecho, insólito en el contexto jurídico-internacional español, de que España denunciase sobrevenidamente parte del precepto en cuestión, apareciendo publicada dicha denuncia en el *Boletín Oficial del Estado* de 10 mayo 1991¹⁶⁷. En segundo lugar, por causa del hecho de que en la larga serie de «conclusiones» evacuadas por el órgano de control del cumplimiento de la Carta relativas al mismo, durante el período comprendido entre 1984 y 2015 –examinadas con el debido cuidado–, no he encontrado nada relevante y con impacto sobre la organización o la actuación de nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a salvo la indicación (contenida en las «conclusiones» de 2001), relativa –en la parte interesante a mis concretos efectos– a que «Con la finalidad de tener una visión completa de la situación, pide [el Comité Europeo de Derechos Sociales], no obstante, que el próximo informe indique en qué casos se autoriza el trabajo nocturno, si resulta precisa o no una autorización de la inspección de trabajo, o, si antes de introducir horas de trabajo nocturno, el

¹⁶⁷ Cfr. *supra*, núm. 3.

empresario debe consultar con los representantes de los trabajadores»¹⁶⁸.

33. El apartado 3 del artículo 3 de la Carta es el precepto tenido en cuenta por el Comité Europeo de Derechos Sociales, a efectos de analizar si un concreto Estado miembro del Consejo de Europa cumple o no su compromiso de «disponer de un sistema de inspección de trabajo "adecuado a las condiciones nacionales"», teniendo en cuenta que «la Carta no impone ningún modelo en cuanto a la organización del sistema de inspección», que «el Comité considera que los Estados tienen un margen de apreciación no solamente en la organización de los servicios de inspección, sino también en la afectación de los medios a los servicios de inspección», etc.¹⁶⁹. Sobre esta base, he puesto de relieve que el peculiar modelo español de Inspección de Trabajo se ajusta en la actualidad a cinco caracteres infraestructurales, que son el carácter funcional del mismo¹⁷⁰, el perfil jurídico (en cuanto que opuesto al perfil politécnico, que favorecería a los ingenieros frente a los licenciados o graduados en Derecho) de quienes aspiran a ocupar la posición de

¹⁶⁸ Cfr. *supra*, núm. 4.

¹⁶⁹ Cfr. *supra*, Introducción, núm. 9.

¹⁷⁰ Cfr. *supra*, núm. 10.,

inspector¹⁷¹, su integralidad (entendida en el sentido de que nuestros inspectores los son cumulativamente y a la vez, de un lado, «de trabajo», y de otro lado, «de seguridad social»)¹⁷², su carácter mixto (aunque con un cierto predominio de las actividades «de despacho» sobre las actividades «de campo»)¹⁷³ y, por último, su carácter parcialmente disgregado, desde un punto de vista territorial, a partir de 2010¹⁷⁴. El Comité Europeo de Derechos Sociales ha concluido repetidamente que nuestro modelo no es conforme con el apartado 3 del artículo 3 de la Carta Social Europeo, desde el punto de vista de la eficacia de su actuación (con gruesas críticas a la misma, que el órgano de control subraya, sobre todo por parte de nuestros sindicatos más representativos de ámbito estatal), dadas las intolerables cifras de siniestralidad laboral que tenemos en España (así, en las «conclusiones» de 2004, 2007 y 2010, afirmándose en estas últimas que «el Comité concluye que la situación de España no es conforme con el artículo 3§2, por causa del número manifiestamente elevado de accidentes de trabajo»)¹⁷⁵, aunque en las de 2013 aplaza su juicio a la espera de que el Gobierno español

¹⁷¹ Cfr. *supra*, núm. 11.

¹⁷² Cfr. *supra*, núm. 12.

¹⁷³ Cfr. *supra*, núm. 13.

¹⁷⁴ Cfr. *supra*, núm. 14.

¹⁷⁵ Cfr. *supra*, núm. 16.

suministre informaciones adicionales (literalmente, «el Comité considera que la ausencia de las informaciones demandadas es incompatible con la obligación de España de presentar informes en virtud de la Carta. El Gobierno, por consiguiente, tiene la obligación de suministrar las informaciones demandadas en el próximo informe relativo a esta disposición»)¹⁷⁶.

34. Estas críticas del Comité Europeo de Derechos Sociales a nuestro modelo de Inspección las he matizado, al hilo del análisis pormenorizado de las «conclusiones» relativas al cumplimiento o no por España de los apartados 1 y 3 del artículo 3 de la Carta. Al respecto, a propósito de dicho apartado 1, he puesto de relieve que las razones esgrimidas por el Comité eran de naturaleza puramente estadística¹⁷⁷, que critico basándome en un estudio de estadísticas sobre siniestralidad laboral creo que mucho más profundo, y que tiene en cuenta –como es lógico– la opinión publicada por nuestra doctrina científica sobre el tema, la cual ha puesto de relieve que el crecimiento exponencial de nuestras cifras de siniestralidad laboral, sobre todo a

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ Cfr. *supra*, núm. 18.

partir del año 1994, trae causa en la privatización parcial operada por nuestro legislador (en 1992) de la prestación económica por incapacidad temporal derivadas de riesgos comunes, que ha creado una inmensa blosa de partes de accidentes de trabajo leves con baja en el trabajo, de carácter fraudulento¹⁷⁸. Es cierto, sin embargo, que el Comité aplaza su juicio en las últimas «conclusiones» que ha elaborado (las de 2013), estando muy fuertemente condicionado este aplazamiento por la disminución continua de nuestras cifras de siniestralidad laboral, aunque he puesto de relieve en mi trabajo, de un lado, que esta disminución está muy fuertemente condicionada por el impacto de la crisis post-Lehman Brothers, que condujo a una ralentización general de la economía, con especial incidencia en un sector que cuenta tradicionalmente con muy elevados índices de siniestralidad laboral, como es el caso del sector de la construcción¹⁷⁹; y también, de otro lado, que el problema de fondo denunciado doctrinalmente, y a que antes hice referencia (esto es, la existencia de una bolsa de partes de accidentes de trabajo leves con baja de carácter fraudulento, sobre todo en las pequeñas empresa), permanece todavía sin resolver, y a la

¹⁷⁸ Cfr. *supra*, núms. 19 y 20.

¹⁷⁹ Cfr. *supra*, núm. 21.

espera de que las autoridades españolas aporten soluciones a la misma, quizá en la línea de las propuestas que se vienen realizando doctrinalmente¹⁸⁰. En cuanto al apartado 3 del artículo 3, el Comité Europeo de Derechos Sociales no objeta nada al cumplimiento del mismo por parte de nuestro país. Lo indican, por ejemplo, las «conclusiones» de 1998, en las que dicho órgano de control –acerca de las interacciones entre Inspección y representantes de los trabajadores, en materia de seguridad y salud laboral– «destaca señaladamente que los trabajadores o sus representantes participan en las visitas de la inspección de trabajo»¹⁸¹.

35. Sobre la base de que también impactan frontalmente sobre la actuación de la Inspección de Trabajo los apartados 1, 2 y 3 del artículo 7 de la versión originaria de la Carta, también he analizado en las páginas precedentes las «conclusiones» emanadas sobre los mismos por el órgano de control del cumplimiento de la misma. Todos son apartados relativos al trabajo de los menores, que es un área de control asignada desde siempre a la Inspección de Trabajo. En relación

¹⁸⁰ *Ibidem.*

¹⁸¹ Cfr. *supra*, núm. 23.

con las «conclusiones» relativas al apartado 1 del artículo 7, cabe hablar de dos etapas, en la primera de las cuales –sonrojante– la actuación de la Inspección de Trabajo se invoca por el órgano de control para fundamentar su juicio de no conformidad con la Carta¹⁸², aunque en la segunda etapa el Comité Europeo de Derechos Sociales –siempre con una referencia expresa a nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social– constata la conformidad del ordenamiento laboral español con el apartado 1 del artículo 7 de la Carta, comprendido esta segunda tres períodos de referencia distintos y consecutivos (cubiertos por las «conclusiones» emanadas entre 2005 y 2015), a pesar de las críticas vertidas por UGT a la actuación de nuestra Inspección de Trabajo («La UGT hace valer que el número poco elevado de las infracciones constatadas se explica antes por la falta de medios de los servicios de la Inspección de trabajo, que por el hecho de que el trabajo de los niños menores de 16 años fuese un problema inexistente en España»)¹⁸³. Acerca de las «conclusiones» relativas al apartado 2 del artículo 7, he puesto de relieve que el Comité Europeo de Derechos Sociales siempre ha emitido un juicio de conformidad de nuestro ordenamiento

¹⁸² Cfr. *supra*, núm. 27.

¹⁸³ Cfr. *supra*, núm. 28.

interno con la Carta, incluida la actuación al respecto de nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aunque (en las «conclusiones» de 2015) dicho órgano de control «pide [al Gobierno español] datos detallados sobre el número y la naturaleza de las infracciones levantadas, así como sobre las sanciones aplicadas por infracción de la reglamentación relativa a la prohibición de empleo de trabajadores jóvenes de menos de 18 años en ocupaciones peligrosas o insalubres»¹⁸⁴. En fin, respecto del apartado 3 del artículo 7 de la Carta, cabe hablar asimismo de dos etapas –al igual que respecto del apartado 1–, la primera de las cuales es de plena conformidad del ordenamiento español con el mismo (así consta en las «conclusiones» de 2005)¹⁸⁵, aunque en la segunda etapa el tema queda indeciso, dado el reiterado incumplimiento por parte de nuestro país de suministrar la información reiteradamente requerida por el Comité Europeo de Derechos Sociales, probándolo así las «conclusiones» de 2015, en las que –sobre la base de resultar un elemento clave «la eficacia del control de la inspección de trabajo»– el juicio de aplazamiento se apoya en la siguiente afirmación. «el Comité ha demandado con anterioridad informaciones

¹⁸⁴ Cfr. *supra*, núm. 26.

¹⁸⁵ Cfr. *supra*, núm. 29.

detalladas sobre la manera en que los servicios de la inspección de trabajo controlan el eventual empleo ilícito de jóvenes trabajadores en el seno de su familia o en tanto que trabajadores independientes. El informe [del Gobierno español] precisa que dichos servicios proceden a inspecciones o visitas de control de las empresas, incluidas las empresas familiares donde trabajan el conjunto o ciertos miembros de una misma familia. El Comité pregunta si se han constado casos de empleo de niños, sometidos aún a la obligación de escolaridad, en el seno de empresas familiares»¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Cfr. *supra*, núm. 30.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA
INSPECCIÓN DE TRABAJO PORTUGUESA

A) PRECISIONES METODOLÓGICAS SOBRE LA DECISIÓN DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES DE 9 SEPTIEMBRE 1999, EN EL CASO COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS CONTRA PORTUGAL

1. A diferencia de España, la República portuguesa sí ha ratificado, en cambio, la versión revisada de la Carta Social Europea, aunque en Portugal se procedió a estos concretos efectos paso por paso, procediendo a ratificar en un primer momento la versión originaria de la misma. Este asunto consta ya ejemplarmente tratado en la doctrina científica. Según ella, «la ratificación portuguesa de la versión originaria de la Carta Social Europea ... se produjo en 1991»¹, «Portugal ratificó asimismo el Protocolo de Modificación de 1991, en 1992, el Protocolo Adicional de 1995, en 1997, y por último, la Carta Social Europea Revisada, en 2001»², debiéndose tener en cuenta, «en cuanto al Protocolo Adicional de 1988 ..., que el mismo debe entenderse aceptado por Portugal de modo implícito, al haber operado la ratificación

¹ Véase L. TEIXEIRA ALVES, *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, Atelier (Barcelona, 2014), pág. 23.

² *Ibidem*.

expresa de la Carta Social Revisada»³. Frente al grave error diplomático cometido por España, que antes denuncié⁴, esta misma doctrina científica afirma que «en los correspondientes *Diários da República*, consta publicada la Carta Social Europea originaria en francés y portugués; el Protocolo de Modificación de 1991, en francés y portugués; el Protocolo Adicional de 1995, en inglés, francés y portugués; y la Carta Social Europea Revisada, en francés y portugués, aclarándose –respecto del recién citado Protocolo de 1995– que lo publicado son las “versiones auténticas [*versões autênticas*] en lengua inglesa y francesa y la respectiva traducción en lengua portuguesa”»⁵. Lógicamente, este hecho provoca que el cumplimiento por parte de la República portuguesa de los preceptos de la Carta Social Europea pueda someterse a los trámites no sólo del procedimiento tradicional de control (esto es, por la vía del examen de informes gubernamentales), sino también por la vía del novísimo procedimiento de control por los trámites del examen por parte del Comité Europeo de Derechos Sociales de quejas

³ *Ibidem*.

⁴ Cfr. *supra*, Introducción, núms. 4 y 5.

⁵ Véase L. TEIXEIRA ALVES, *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, cit., págs. 23-24.

colectivas, reguladas en el recién mencionado Protocolo Adicional de 1995⁶.

2. Aunque mi trabajo doctoral se ciñe única y exclusivamente al análisis del impacto sobre la inspección de trabajo de las «conclusiones» adoptadas por el órgano de control del cumplimiento de la Carta Social Europea, por la vía del examen de informes gubernamentales, el caso portugués es peculiar. En él, no me queda más remedio que analizar la primera queja colectiva planteada frente a la República portuguesa, relativa a la Reclamación 1/1998, decidida por el Comité Europeo de Derechos Sociales, en el caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal, cuyo texto en francés he manejado a través de la citada base de datos HUDOC. Se trata de una «decisión» del Comité Europeo de Derechos Sociales con impacto frontal sobre la regulación del modelo portugués de Inspección de Trabajo, como veremos dentro de un momento. Además, analizándola, no desbordo los límites impuestos por el título de mi trabajo de tesis doctoral, puesto que la doctrina sentada en dicho caso por el Comité Europeo de Derechos Sociales la viene utilizando este mismo órgano, con carácter

⁶ *Ibidem*, págs. 115 y ss.

transversal, a efectos de establecer sus «conclusiones», pero por la vía del procedimiento de examen de informes gubernamentales, no sólo los relativos a la República portuguesa, sino también al Reino de España y a la República francesa. Lo prueba el *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008, que me ha servido –como puse de relieve al comienzo de mi trabajo doctoral– para reconducir metodológicamente mi tema⁷, conteniéndose en él los tres siguientes resúmenes de doctrina relativos a dicho importante caso portugués: 1) «la aplicación correcta de la Carta “no puede conseguirse sólo por el efecto de la legislación si la aplicación de la misma no se controla efectiva y rigurosamente” [*l’application conforme de la Charte “ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l’application de celle-ci n’est pas effective et rigoureusement contrôlée”*]]⁸; 2) «la protección efectiva de los derechos garantizados por el artículo 7§1 no puede conseguirse sólo por efecto de la legislación; la aplicación de la misma en la práctica debe controlarse efectiva y rigurosamente [*la protection effective des droits garantis par l’article 7§1 ne peut être atteinte par le seul*

⁷ Véase *supra*, Introducción, núm. 8.

⁸ Pág. 38.

effet de la législation; l'application de celle-ci en pratique doit être effective et rigoureusement contrôlée]»⁹, teniendo en cuenta que «la inspección de trabajo tiene que jugar un rol determinante a este respecto [*l'inspection du travail a un rôle déterminant à jouer à cet égard]*»¹⁰; y 3) «el artículo 7§1 admite una excepción: los niños de menos de 15 años pueden ser empleados en trabajo ligeros, esto es, trabajos que tiene riesgo de provocar daño a su salud, a su moralidad o a su educación [*l'article 7§1 admet une exception: les enfants de moins de 15 ans peuvent être employés à des travaux légers, c.-à-d. des travaux qui ne risquent pas de porter atteinte à leur santé, à leur moralité ou à leur éducation]*»¹¹, teniendo en cuenta que «corresponde a los Estados definir los tipos de empleo que pueden ser considerados como ligeros o, al menos, establecer la lista de los que están excluidos [*il appartient aux Etats de définir les types d'emploi qui peuvent être considérés comme légers ou, à tout le moins, d'établir la liste de ceux qui sont exclus]*»¹², y además, que «los trabajos considerados como ligeros pierden este carácter cuando son efectuados durante un período excesivo

⁹ Pág. 58.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

[les travaux considérés comme légers perdent ce caractère lorsqu'ils sont effectués pendant une durée excessive]»¹³.

3. Este importante caso fue planteado por denuncia frente al Estado portugués de la Comisión Internacional de Juristas, que es una ONG de carácter internacional integrada por prestigiosos profesionales del Derecho de todo tipo (jueces, abogados, profesores de Derecho, etc.)¹⁴, cuya legitimación para denunciar le venía dada por el Protocolo Adicional, allí donde afirma que están legitimados, entre otros sujetos, «otras organizaciones no gubernamentales internacionales dotadas de estatuto consultivo en el Consejo de Europa e inscritas en la lista establecida a este efecto por el Comité Gubernamental [les autres organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet par le Comité gouvernemental]»¹⁵. Según pone de relieve la «decisión» del Comité Europeo de Derechos Sociales, lo que afirmaba esta ONG internacional era lo siguiente: 1) «la Inspección

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Véase su sitio web, ubicado en <https://www.icj.org/>.

¹⁵ Cfr. artículo 1, letra b.

General de Trabajo [portuguesa], principal órgano encargado de vigilar el respeto de la legislación sobre el trabajo de los niños, no está en posición de ejercer su control de manera eficaz [*l'Inspection générale du travail, principal organe chargé de veiller au respect de la législation sur le travail des enfants, n'est pas en mesure d'exercer son contrôle de manière efficace*]¹⁶; 2) «se basa en un conjunto de documentos y, entre ellos, un informe de 1992 publicado por una organización no gubernamental, que evalúa en esta fecha en 200.000 el número de niños de menos de 15 años que trabajan en condiciones penosas y que perjudican su salud [*se fonde sur un ensemble de documents et, parmi ceux-ci, un rapport de 1992 publié par une organisation non-gouvernemental, qui évalue à cette date à 200 000 le nombre d'enfants de moins de 15 ans qui travaillaient dans des conditions pénibles et portant préjudice à leur santé*]¹⁷; y 3) «añade que la Inspección General de Trabajo ha sido a menudo blanco de alegaciones de corrupción o de simple falta de motivación y de eficacia [*elle ajoute que l'Inspection générale du travail a souvent été la cible d'allégations de corruption ou de simple*

¹⁶ Cfr. marginal 6, párrafo segundo.

¹⁷ Cfr. marginal 7, inciso primero.

*manque de motivation et d'efficacité]»¹⁸. Esta denuncia fue apoyada, a título de *amicus curiae*, por la Confederación Europea de Sindicatos (CES), según la cual «a pesar de todos los esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno de Portugal, la situación no es todavía conforme, en la práctica, con sus obligaciones del artículo 7, apartado 1 [malgré tous les efforts entrepris par le Gouvernement du Portugal, la situation n'est toujours pas conforme, dans la pratique, aux obligations de l'article 7 par. 1]»¹⁹.*

4. Lógicamente, el Gobierno portugués –que bien podría haber afirmado que los trabajos familiares poseen múltiples zonas grises, en todas partes²⁰, sin contar con el hecho (aunque esto resulte políticamente incorrecto afirmarlo) de que siempre habrá fraudes e ilícitos de muy difícil persecución, por razones sociales²¹– se defendió

¹⁸ *Ibidem*, inciso segundo.

¹⁹ Cfr. marginal 22.

²⁰ Véase J. GÁRATE CASTRO, *Lecturas sobre el régimen jurídico del contrato de trabajo*, 5ª ed., Netbiblo (A Coruña, 2011), págs. 37 y ss.

²¹ A propósito de uno que me ha llamado poderosamente la atención (preparadores de oposiciones que cobran «en negro» de sus formandos), véase I. VIZCAÍNO RAMOS, «Aprendice que pagan a sus maestros. Sobre la naturaleza jurídica de la relación existente entre quienes preparan oposiciones de ingreso a las carreras judicial y fiscal, y sus preparadores», en el volumen *Las fronteras del Derecho del Trabajo en el marco comparado europeo: autónomos y*

frente a estas alegaciones, interesándome destacar especialmente su contraalegación de que la inspección portuguesa de trabajo era una institución corrupta, que formuló en los siguientes literales: «el Gobierno critica vigorosamente las alegaciones de corrupción y de subordinación de la inspección de trabajo contenidas en la reclamación. Constata que estas alegaciones no se apoyan en ningún elemento de prueba. Precisa que ninguna queja o alegación de corrupción ha sido nunca formulada contra los inspectores de trabajo [*le Gouvernement critique vigoureusement les allégations de corruption et de subornation de l'Inspection du travail contenues dans la réclamation. Il constate que ces allégations ne s'appuient sur aucun élément de preuve. Il précise qu'aucune plainte ou allégation de corruption n'a jamais été formulée contre des inspecteurs du travail*]]»²². Pues bien, la «decisión» del Comité Europeo de Derechos Sociales terció entre ambas partes enfrentadas, afirmando que «en lo que concierne a la alegación de la CIJ, según la cual los servicios de la inspección de trabajo estarían corrompidos, alegación que contesta vigorosamente el Gobierno, no está acompañada de pruebas [*en ce qui concerne*

becarios, Ediciones Cinca (Madrid, 2016), formato CD, págs. 1 y ss.

²² Cfr. marginal 17.

l'allégation de la CIJ selon laquelle les services de l'inspection du travail seraient corrompus, allégation que conteste vigoureusement le Gouvernement, elle n'est pas assortie de preuves]»²³, aunque sostuvo igualmente que, «así como lo reconoce el Gobierno, deben proseguirse igualmente los esfuerzos para incrementar la eficacia del control ejercido sobre el trabajo de los niños en el marco de la familia y en los domicilios privados, control respecto del que el Comité no desconoce la dificultad, y que corresponde a la inspección de trabajo o a instituciones escolares y de servicios sociales, según los casos [*enfin, ainsi que le reconnaît le Gouvernement, les efforts doivent également être poursuivis pour accroître l'efficacité du contrôle exercé sur le travail des enfants dans le cadre de la famille et dans les domiciles privés, contrôle dont le Comité ne méconnaît pas la difficulté et qui relève de l'inspection du travail ou des institutions scolaires et des services sociaux selon les cas]*»²⁴. Se explica, por ello, que el Comité Europeo de Derechos Sociales decidiese, aunque de forma no unánime —el vocal portugués miembro del Comité, Sr. Alfredo BRUTO DA COSTA, formuló voto particular («*opinion dissidente*»)—,

²³ Cfr. marginal 42.

²⁴ Cfr. marginal 43.

que «el Comité concluye que la situación en Portugal no es conforme con el artículo 7, apartado 1 [*le Comité conclut que la situation au Portugal n'est pas conforme à l'article 7 par. 1]*»²⁵.

5. A la vista de esta «Decisión», el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó su Resolución de 15 diciembre 1999, en la que –entre otras cosas– «recuerda que el Gobierno de Portugal presentará en el próximo informe sobre aplicación de la Carta Social Europea las medidas tomadas [*rappelle que le Gouvernement du Portugal présentera dans le prochain rapport sur l'application de la Charte sociale européenne les mesures prises en application de ladite Recommandation]*». Pues bien, en las primeras «conclusiones» inmediatamente subsiguientes al caso recién citado, que son las de 2001, se afirma que «el Comité recuerda que ha juzgado la situación no conforme con la Carta, por causa de

²⁵ Cfr. marginal 45. Por supuesto, está realidad social portuguesa operaba en un contexto consuetudinario, aunque ilícito (sobre este tipo de costumbres, véase J.M. VIEIRA GOMES, *Novos estudos de Direito do Trabalho*, Wolters Kluwer-Coimbra Editora [Coimbra, 2010], págs. 9 y ss.); y también, en un contexto de empresas «muy pequeñas» (sobre el tema, véase C. DE OLIVEIRA CARVALHO, *Da dimensão da empresa no Direito do Trabalho*, Coimbra Editora [Coimbra, 2011], págs. 32 y ss.).

"la importancia del no respeto", en la práctica, de las medidas legislativas nacionales sobre la edad mínima de admisión al trabajo [*le Comité rappelle qu'il a jugé la situation non conforme à la Charte, en raison de "l'importance du non-respect", dans la pratique, des mesures législatives nationales sur l'âge minimum d'admission à l'emploi*]²⁶, por lo que «teniendo en cuenta los datos que figuran en el estudio sobre la familia llevado a cabo en octubre 1998 y examinados en la Reclamación 1/1998-Comisión Internacional de Juristas contra Portugal, el Comité confirma que, durante el período de referencia, la situación no era conforme con la Carta [*compte tenu des données figurant dans l'étude sur la famille menée en octobre 1998 et examinées dans la Réclamation 1/1998 - Commission Internationale des Juristes contre le Portugal, le Comité confirme que, pendant la période de référence, la situation n'était pas conforme à la Charte*]²⁷. Este juicio de no conformidad se mantiene en las «conclusiones» de 2005. En ellas, «el Comité reconoce los esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno portugués para luchar contra el trabajo de los niños, así como los resultados ya obtenidos [*le Comité reconnaît les efforts menés*

²⁶ *Conclusions XV-2 - Portugal - article 7-1 (2001)*, párrafo séptimo, inciso primero.

²⁷ *Ibidem*, inciso segundo.

par le Gouvernement portugais pour lutter contre le travail des enfants, ainsi que les résultats déjà obtenus]»²⁸, aunque destaca que «si el número de niños empleados en las empresas ha disminuido desde 1998, sigue siendo importante en los sectores de la construcción, de la confección, del calzado, de la agricultura y del trabajo doméstico, y que representa el 24,2 % del conjunto del trabajo clandestino en el país [il relève cependant dans d'autres sources¹ que, si le nombre d'enfants employés dans les entreprises a diminué depuis 1998, il demeure important dans les secteurs de la construction, de la confection, de la chaussure, de l'agriculture et du travail domestique, et qu'il représente 24,2 % de l'ensemble du travail clandestin dans le pays]»²⁹. En consecuencia, se imponía la conclusión de que «la situación de Portugal no es conforme con el artículo 7§1 de la Carte, por causa de la extensión del trabajo de los niños en Portugal en el curso del período de referencia [le Comité conclut que la situation du Portugal n'est pas conforme à l'article 7§1 de la Charte en raison de l'étendue du travail des enfants au Portugal au cours de la période de référence]»³⁰.

²⁸ *Conclusions XVII-2 - Portugal - article 7-1 (2005), párrafo penúltimo, inciso primero.*

²⁹ *Ibidem, párrafo penúltimo, inciso segundo.*

³⁰ *Ibidem, párrafo último.*

6. En las dos «conclusiones» inmediatamente subsiguientes a las recién citadas, sin embargo, el Comité sustituyó su juicio negativo por uno de aplazamiento de la conclusión. Según se afirma en las de 2006, que el Gobierno se apresuró a presentar, el Comité destaca que «durante el período de referencia, se han producido evoluciones significativas [*le Comité relève que pendant la période de référence, des évolutions significatives se sont poursuivies*]³¹, anotando a este efecto «en primer lugar, [que] el arsenal legislativo se ha reforzado [*en premier lieu, l'arsenal législatif a été renforcé*]³² (con la promulgación del «nuevo Código de Trabajo de 2003 y su ley de aplicación núm. 35/2004 [*nouveau code de travail de 2003 et sa loi d'application n° 35/2004*]³³, y «en segundo lugar, el Comité subraya que el nuevo Código de Trabajo ha reforzado el régimen de las sanciones, que en la actualidad se han multiplicado por dos [*en deuxième lieu, le Comité note que le nouveau code du travail a renforcé le régime des sanctions, qui*

³¹ *Conclusions 2006 - Portugal - article 7-1, párrafo cuarto.*

³² *Ibidem, párrafo quinto, inciso primero.*

³³ *Ibidem, inciso segundo.*

sont à présent multipliées par deux]»³⁴. Ahora bien, siempre según el Comité, «el informe [del Gobierno portugués] no responde a la cuestión planteada sobre el trabajo ilegal a domicilio [*le rapport ne répond pas à la question posée sur le travail illégal à domicile]*»³⁵, limitándose a indicar que «el trabajo ilegal de los niños se ha desplazado hacia el sector a domicilio, en particular en la industria del calzado y del textil, como consecuencia de la multiplicación de las verificaciones efectuadas por la inspección de trabajo en los talleres de fabricación [*le travail illégal des enfants s'est déplacé vers le secteur à domicile, en particulier dans l'industrie de la chaussure et du textile du fait de la multiplication des vérifications effectuées par l'Inspection du travail dans les ateliers de fabrication]*»³⁶, y que «la inspección de trabajo iba a intensificar en el futuro sus controles en el sector a domicilio [*l'Inspection du travail allait intensifier à l'avenir ses contrôles dans le secteur à domicile]*»³⁷, lo que explica la conclusión de aplazamiento, pues «el Comité invita al Gobierno a responder a la cuestión sobre el trabajo a domicilio [*le Comité invite le*

³⁴ *Ibidem*, párrafo quinto, inciso primero.

³⁵ *Ibidem*, párrafo penúltimo, inciso primero.

³⁶ *Ibidem*, inciso segundo.

³⁷ *Ibidem*, inciso tercero.

Gouvernement à répondre à la question sur le travail à domicile]»³⁸, por lo que «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité aplaza su conclusión [*dans l'attente des information demandées, le Comité ajourne sa conclusion*]»³⁹. En sus últimas «conclusiones» sobre el tema, que son las de 2011, el Comité vuelve a posponer su juicio de conformidad o no con la Carta. Se refleja, sin embargo, en ellas una novedad crucial, referida precisamente a la organización de la inspección de trabajo, pues «el Comité toma nota de los esfuerzos desplegados por el Gobierno para combatir y prevenir el trabajo de los niños [*le Comité prend note des efforts déployés par le gouvernement pour combattre et prévenir le travail des enfants*]»⁴⁰, y señaladamente, que «una nueva instancia –la Autoridad responsable de las condiciones de trabajo (ACT)– se ha establecido en el seno de la estructura organizativa del Ministerio de Trabajo y de la Solidaridad [*une nouvelle instance –l'Autorité responsable des conditions de travail (ACT)– a été établie au sein de la structure organisationnelle du ministère du*

³⁸ *Ibidem*, inciso penúltimo.

³⁹ *Ibidem*, párrafo último. Sobre el tema, en relación con la «edad» y «escolaridad», véase A. MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, 17ª ed., Almedina (Coimbra, 2014), pág. 274.

⁴⁰ *Conclusions 2011 - Portugal - article 7-1*, párrafo décimo, inciso primero.

Travail et de la solidarité]»⁴¹. La norma reguladora de esta nueva Autoridad para las Condiciones de Trabajo, promulgada en 2007, fue luego reemplazada por otra, promulgada en 2012, la constituye el referente normativo a tener en cuenta en Portugal, a efectos de precisar cuáles son los caracteres identificadores del modelo portugués de inspección de trabajo. Por ello mismo, se trata de la norma equivalente de nuestra Ley 23/2015, que procedí a analizar antes, remitiendo el análisis de la norma portuguesa al apartado B) inmediatamente subsiguiente, dentro de este mismo Capítulo⁴².

7. En los apartados subsiguientes del propio Capítulo, procederé a examinar las «conclusiones» relativas a los tres preceptos de la versión revisada de la Carta Social Europea, que –según el tan citado *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008– impactan sobre la inspección de trabajo, esto es, sus artículos 3, 7 y 8. En este análisis, el paralelismo con el que antes efectué a propósito de la inspección española de trabajo y seguridad social es claro, aunque con dos matices

⁴¹ *Ibidem*, inciso segundo.

⁴² Cfr. *infra*, núms. 8 y ss.

diferenciales que procedo a destacar ahora mismo. En primer lugar, el relativo a que analizará sólo «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre Portugal, emanadas precisamente en el siglo XXI, pues las del pasado siglo XX las considero menos relevantes, en vista de las consecuencias de la antes citada Reclamación 1/1998, que carece de cualquier paralelismo en España. En segundo lugar, que no hay nada parecido en Portugal a la denuncia sobrevenida de carácter parcial, operada por España respecto del apartado 4 del artículo 8 de la Carta –que analicé antes⁴³–, lo que me obliga a incluir un epígrafe específico monográficamente relativo al impacto de las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre la inspección portuguesa del trabajo, al hilo de dicho apartado 4 del artículo 8 [cfr. *infra*, E)]. Esto despejado, el paralelismo con el análisis antes efectuado a propósito de la inspección española de trabajo y seguridad social resultará evidente ahora. De un lado, incluyo también aquí un epígrafe específico sobre el impacto en la inspección portuguesa de trabajo de las «conclusiones» relativas a los apartados 1 y 3 del artículo 3 de la Carta [cfr. *infra*, C)]. De otro lado, subsigue a este epígrafe otro sobre el impacto de las «conclusiones» relativas a los

⁴³ Véase *supra*, Capítulo Primero, núm. 3.

apartados 1, 2 y 3 del artículo 7 de la Carta, aunque aligerando en lo relativo al apartado 2, pues de él ya he dado cuenta en relación con el seguimiento por el Comité Europeo de Derechos Sociales del cumplimiento por Portugal de la tan citada «decisión» de no conformidad de 1999⁴⁴ [cfr. *infra*, D)]. Al igual que hice respecto de España, resumiré el conjunto de este análisis en unos resultados parciales. Estos últimos aparecen alojados al final del Capítulo, en su epígrafe F).

B) EL MODELO PORTUGUÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO

8. Muy condicionado e, incluso, alarmado por la «decisión» del Comité Europeo de Derechos Sociales, en el caso –a que acabo de aludir– Comisión Internacional de Juristas contra Portugal, el Gobierno portugués se creyó obligado a dotar a la Inspección de Trabajo de una regulación nueva, mediante la promulgación del Decreto-ley núm. 326-B/2007, de 28 septiembre, que procedió a cambiar la denominación de la propia Inspección, pasando a denominarla «Autoridad para las Condiciones de Trabajo [*Autoridade para as Condições de Trabalho*], abreviadamente designada

⁴⁴ Cfr. *supra*, núms. 5 y 6.

como ACT»⁴⁵, que consideraba como «un servicio de promoción de la mejora de las condiciones de trabajo, prevención, control, auditoría y fiscalización, integrado en la Administración directa del Estado, dotado de autonomía administrativa, que desarrolla su acción inspectora en el ámbito de poderes de autoridad pública [*um serviço de promoção da melhoria das condições de trabalho, prevenção, controlo, auditoria e fiscalização, integrado na administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, que desenvolve a sua acção inspectiva no âmbito de poderes de autoridade pública*]»⁴⁶, sujeta a la dirección de un «Inspector general de Trabajo [*Inspetor-geral do Trabalho*]»⁴⁷. Tras el rescate portugués por la «troika», esta norma –con amparo en un Decreto-ley de 2011, que autorizaba a derogarla– fue sustituida por el Decreto Reglamentario (*Decreto Regulamentar*) núm. 47/2012, de 31 julio, sobre aprobación de la nueva estructura orgánica de la ACT⁴⁸, que continúa sujetándola al citado Inspector

⁴⁵ Cfr. su artículo 1.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Cfr. artículo 5. Sobre la «Autoridade para as Condições de Trabalho (ex- Inspeção-Geral do Trabalho)», véase B. DA GAMA LOBO XAVIER, *Manual de Direito do Trabalho*, Verbo (Lisboa, 2011), págs. 1001 y ss.

⁴⁸ Cfr., con la eficacia propia de nuestras disposiciones derogatorias, su artículo 13.

general⁴⁹. Desde un punto de vista doctrinal y con amparo en normas anteriores a las recién citadas, la doctrina científica comparatista a la que sigo venía sosteniendo que el modelo portugués de Inspección de Trabajo obedecía a determinados caracteres configuradores, alguno de ellos muy contrastante con los que tradicionalmente configuraban la Inspección española de Trabajo y Seguridad Social⁵⁰. En mi opinión, con el Derecho positivo vigente portugués en la mano, dichos caracteres configuradores se mantienen; y más, teniendo en cuenta, a pesar de todo el baile normativo habido en Portugal, que todavía continúan vigentes normas anteriores a las protagonistas de dicho baile (señaladamente, el Decreto-Ley núm. 102/2000, de 2 junio, que aprueba el Estatuto de la Inspección General del Trabajo; el Decreto-Ley núm. 112/2001, de 6 abril; el Decreto Reglamentario núm. 20/2001, de 22 diciembre; y la Resolución conjunta [*despacho conjunto*] núm. 371/2004, de 2 junio)⁵¹, habiéndome confirmado este extremo el examen del Aviso núm. 15/320-A/2016, de la Autoridad para las

⁴⁹ Cfr. su artículo 4.

⁵⁰ Al respecto, véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid, 2007), págs. 77 y ss.

⁵¹ Acerca de todas estas normas, *ibidem*, págs. 79 y ss.

Condiciones de Trabajo, convocando «concurso externo de admisión a estancia para ingreso en la carrera de inspector superior del trabajo con vista a cubrir 80 puestos de trabajo, en la categoría de inspector del trabajo, de la carrera de inspector superior del trabajo, del cuadro de personal de la Autoridad para las Condiciones del Trabajo»⁵². Por supuesto, tomo como referencia comparatista el modelo español –genéricamente condicionado, como antes se vio, por la doctrina establecida por el Comité Europeo de Derechos Sociales, interpretando no el apartado 1 del artículo 7 de la Carta Social Europea, como en la hipótesis portuguesa, sino por la del apartado 3 del artículo 3 de la propia Carta–, cabiendo reconducir los rasgos en cuestión a los cuatro siguientes.

9. El primero es el carácter funcional del modelo portugués de Inspección de Trabajo, cabiendo calificarlo (como en España) de rasgo tradicional, pues Portugal ratificó en 1962 el Convenio núm. 81 de la OIT, cuyo artículo 6 afirma –recuérdese– que «el personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya

⁵² *Diário da República*, 2ª serie, núm. 233, de 6 diciembre 2016.

situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida»⁵³. En la actualidad, este rasgo está amparado por la Ley General del Trabajo en Funciones Públicas (*Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*), incorporada como anexo a la Ley núm. 35/2014, de 20 junio, según la cual «el trabajo en funciones públicas puede ser prestado mediante vínculo de empleo público o contrato de prestación de servicios [o vínculo de emprego público pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviço]»⁵⁴, teniendo en cuenta que el vínculo de empleo público puede revestir, entre otras modalidades, la de «nombramiento [nomeação]»⁵⁵, y que este último, asimismo entre otras varias funciones, queda reservado para las de «inspección [inspeção]»⁵⁶. La aplicabilidad de esta norma al caso concreto de los inspectores de trabajo la confirma el citado Aviso de la ACT núm. 15320-A/2016, al remitir expresamente al artículo 41 de la Ley General del Trabajo en Funciones Públicas (rotulado «Forma del

⁵³ Contextualizánsolo como «convenio prioritario», véase A. MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, 17ª ed., cit., pág. 69.

⁵⁴ Artículo 6, apartado 1.

⁵⁵ *Ibidem*, apartado 3, letra c).

⁵⁶ Cfr. artículo 8, apartado 1, letra f).

nombramiento [*Forma da nomeação*]»), a cuyo tenor «el nombramiento reviste la forma de despacho y puede consistir en mera declaración de concordancia con la propuesta o información anterior que, en este caso, forma parte integrante del acto [*a nomeação reveste a forma de despacho e pode consistir em mera declaração de concordância com proposta ou informação anterior que, neste caso, faz parte integrante do ato*]»⁵⁷, teniendo en cuenta que «en el despacho de nombramiento consta la referencia a las normas legales habilitantes y a la existencia de adecuada dotación presupuestaria [*do despacho de nomeação consta a referência às normas legais habilitantes e à existência de adequado cabimento orçamental*]»⁵⁸.

10. El segundo se refiere al perfil o jurídico o politécnico de los inspectores portugueses de trabajo, respecto del que ha habido una evolución reciente, que cabe deducir del Aviso de la ACT que vengo citando. En efecto, la doctrina científica a la que sigo afirmaba, sobre la base del estudio de otros avisos anteriores a 2007, que el perfil exigido a los concursantes a inspector de trabajo era «claramente jurídico»,

⁵⁷ Apartado 1.

⁵⁸ Apartado 2.

deduciendo esta conclusión del último Aviso por ella analizado, de acuerdo con el cual: «1) prioriza la Licenciatura en "Derecho", frente a otras varias (en último lugar se mencionan "todas las carreras de Ingeniería que confieran grado de licenciatura"); 2) recomienda, para la preparación del concurso, la utilización de bibliografía estrictamente jurídica (sobre Derecho Constitucional portugués, Derecho Administrativo portugués, Derecho del Trabajo portugués, Derecho Comunitario, etcétera); y 3) recomienda, asimismo, de cara a la preparación de la prueba escrita de conocimientos, el manejo solvente de una legislación que cuidadosamente detalla»⁵⁹. Ahora bien, frente a esta tradición –por lo demás, coincidente con la tradición española–, resulta ahora que el perfil de la inspección portuguesa de trabajo es mixto y tendencialmente politécnico, poniéndolo así de relieve el citado Aviso de la ACT núm. 15320-A/2016, por virtud del cual se convocan 80 plazas de inspector de trabajo, de las cuales sólo 18 obedecen a un perfil estrictamente jurídico (literalmente, «*Referência A: Área de Direito (18 postos de trabalho)*»), mientras que las 62 plazas restantes obedecen a muy diversos

⁵⁹ Véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., págs. 83-84.

perfiles politécnicos, prolijamente detallados en el propio Aviso con «Referências» que van de la «B» a la «H», y referidas a «Referência B: Química e Tecnologias dos Processos Químicos», «Referência C: Electricidade e Energia; Electrónica e Automação», «Referência D: Construção Civil e Engenharia Civil», «Referência E: Metalurgia e Metalomecânica», «Referência F: Produção Agrícola e Animal », «Referência G: Indústrias Extrativas», y «Referência H: Economia; Gestão e Administração; Contabilidade e Fiscalidade»⁶⁰.

11. Al menos respecto de los inspectores de trabajo con perfil jurídico, la tercera característica se refiere a la integralidad del modelo portugués de inspección de trabajo, entendida en el sentido –ya analizado a propósito de nuestra inspección de trabajo– de que la misma lo es «de trabajo» y «de seguridad social» –aunque creo que se trata de una característica claudicante, pues en 2009 se ha puesto en marcha en Portugal un proceso de habilitación de inspectores específicos de seguridad social⁶¹–,

⁶⁰ Cfr. su apartado 11.2 (rotulado «Requisitos especiales de admisión al concurso [*Requisitos especiais de admissão a concurso*]»).

⁶¹ Con cita de todas las normas pertinentes, véase Aviso núm. 24646/2011, de 15 diciembre 2011, sobre concurso interno de ingreso para la cobertura de cuarenta y ocho

derivándose esta nota configuradora del artículo 7 del citado Decreto-Ley núm. 102/2000, allí donde afirma –dando por supuesto que la inspección portuguesa lo es «de trabajo»– que «si la infracción consiste en falta de pago de cantidades debidas a la seguridad social, se dará conocimiento a la respectiva institución, pudiendo ser calculada su cuantía, la cual constituye título ejecutivo [*se a infracção consistir na falta de pagamento de quantias devidas à segurança social, será dado conhecimento à respectiva instituição, podendo ser apurado o seu montante, o qual constitui título executivo*]⁶² y que «sin perjuicio de la colaboración con los servicios competentes de la seguridad social, el cálculo ... es obligatorio si la infracción resultase de situaciones de falso trabajo independiente, de falta de comunicación obligatoria a la seguridad social o de prestación de trabajo no declarado, pudiendo, a estos efectos, el inspector de trabajo notificar al empresario [*sem prejuízo da colaboração com os serviços competentes da segurança social, o apuramento referido no número anterior é obrigatório se a infracção resultar de situações de falso trabalho independente, de falta*

puestos de trabajo en la categoría de inspector de la carrera de inspector superior del cuadro de personal de los Servicios Centrales del Instituto de Seguridad Social.

⁶² Apartado 5.

*de comunicação obrigatória à segurança social ou de prestação de trabalho não declarado, podendo, para esse efeito, o inspector do trabalho notificar o empregador]»⁶³. A diferencia de lo que sucede en España, no existe en el ordenamiento jurídico portugués una sola norma que tipifique a la vez las infracciones administrativas laborales y de seguridad social susceptibles de ser perseguidas por la inspección de trabajo. Las laborales aparecen tipificadas en el vigente Código portugués del Trabajo de 2009, bajo el rótulo genérico «Responsabilidade administrativa laboral [*Responsabilidade contra-ordenacional*]»⁶⁴, mientras que las de seguridad social aparecen dispersas en muy diversas normas legales, dando cobertura genérica a estas últimas el artículo 80 de la Ley núm. 4/2007, de 16 enero, aprobando las bases generales del sistema de seguridad social, a cuyo tenor «la falta de cumplimiento de las obligaciones legales relativas, señaladamente, a la inscripción en el sistema, al encuadramiento en los regímenes y al cumplimiento de las obligaciones contributivas, así como la adopción de procedimientos, por acción u omisión, tendentes a la obtención indebida de prestaciones, dan lugar a infracciones administrativas o ilícitos*

⁶³ Apartado 6.

⁶⁴ Cfr. artículos 548 y ss.

criminales, en los términos definidos por ley [a falta de cumprimento das obrigações legais relativas, designadamente, à inscrição no sistema, ao enquadramento nos regimes e ao cumprimento das obrigações contributivas, bem como a adopção de procedimentos, por acção ou omissão, tendentes à obtenção indevida de prestações, consubstanciam contra-ordenações ou ilícitos criminais, nos termos definidos por lei]»⁶⁵.

12. La cuarta y última nota se refiere al hecho de que los inspectores portugueses de trabajo son tendencialmente no inspectores «de despacho», sino inspectores «de campo». A este respecto, suscribo plenamente la afirmación doctrinal relativa a que dicha nota la prueban «contundentemente, entre otros argumentos (por ejemplo, la exigencia legal de que para poder ejercer como Inspector superior del Trabajo haya que estar en posesión del permiso de conducir vehículos ligeros), los siguientes y muy potentes: 1) que los Inspectores superiores del Trabajo carezcan de algo parecido a lo que sería una jornada regular de trabajo, previendo expresamente su Estatuto que "el servicio prestado por los

⁶⁵ Al respecto, véase A.J.B. CONCEIÇÃO, *Legislação da segurança social. Sistematizada e anotada*, 5ª ed., Rei dos Livros (s/l, 2013), págs. 55-56.

inspectores del trabajo exige disponibilidad permanente, pudiendo las respectivas funciones ser ejercidas a cualquier hora del día o de la noche, incluyendo los días de descanso semanal y festivos"; 2) como consecuencia de ello, que perciban una retribución especial —denominada "complemento de función inspectora [*suplemento de função inspectiva*]—, dada la carga (la norma reguladora del tema habla incluso de "onus social") que supone "la exigencia de disponibilidad y la irregularidad del trabajo diario y semanal, así como la prestación de trabajo en ambiente externo con carácter de regularidad"; y 3) que este trabajo externo o de campo suyo consista en realizar visitas, ordenar la paralización de trabajos peligrosos (legalmente denominada "*suspensão de trabalhos em curso*") y, por supuesto, en levantar actas —en todas sus variantes usuales ("advertencia", "liquidación de cuotas de Seguridad Social", etc.) y alguna más, como la denominada acta de "participación [*participação*]—, cuya distinción con el "acta de infracción [*auto de notícia*]" radica en el dato de referirse a infracciones administrativas que el Inspector superior del Trabajo no haya constatado "personal y directamente", por lo que exigen la apoyatura probatoria adicional de "dos testigos"—, pareciéndome asimismo indicativo de que su trabajo

es tendencialmente "de campo" el dato de que el Código del Trabajo prohíba que los Inspectores superiores del Trabajo instruyan los expedientes administrativos subsiguientes a las actas que hubiesen levantado»⁶⁶. Esta afirmación doctrinal sólo requiere un matiz actualizador, relativo a que los preceptos del Código del Trabajo de 2003, invocados en ella, han sido sustituidos por los correspondientes de la Ley 107/2009, de 14 septiembre, sobre el régimen procedimental aplicable a las infracciones administrativas laborales y de seguridad social⁶⁷.

C) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO PORTUGUÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 3, APARTADOS 1 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

13. Sobre la base de que el citado *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008 ciñe el impacto sobre la inspección de trabajo, respecto del artículo 3 de

⁶⁶ Véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., págs. 85-86.

⁶⁷ Cfr., especialmente, artículos 3 y 10. Al respecto, véase P. ROMANO MARTINEZ, *Direito do Trabalho*, 6ª ed., Almedina (Coimbra, 2013), págs. 1183 y ss.

la Carta Social Europea, a sus apartados 1 y 3, sobre el primero de estos apartados (relativo a seguridad, salud y ambiente de trabajo), las primeras «conclusiones» relevantes del Comité, si posteriores al trascendental caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal, se refieren al año 2009⁶⁸. En ellas, el Comité Europeo de Derechos Sociales requiere al Gobierno portugués para que suministre determinadas informaciones adicionales, aunque subrayando que «a nivel del Estado, el informe [del Gobierno portugués] menciona los programas de actividad que la inspección general de trabajo elabora cada año tras consulta con los sindicatos y las organizaciones patronales [*au niveau de l'Etat, le rapport mentionne les programmes d'activité que l'Inspection générale du travail élabore chaque année après consultation des syndicats et des organisations patronales*]»⁶⁹; también, entre otras varias cosas, que «los inspectores de trabajo han seguido una formación relativa a la exposición al amianto, organizada en asociación con el instituto nacional (francés) de trabajo, de empleo y de la formación profesional (INTEFP), antes de proceder a controles específicos [*a cette occasion, les inspecteurs du travail ont suivi une formation*

⁶⁸ *Conclusions 2009 - Portugal - article 3-1.*

⁶⁹ Cfr. párrafo tercero, inciso primero.

*portant sur l'exposition à l'amiante, organisée en partenariat avec l'Institut national (français) du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), avant de procéder à des contrôles spécifiques]*⁷⁰; y por último, que «se ha acordado una atención especial, tras unas inspecciones, a ciertos sectores: la construcción, las minas y canteras, la agricultura, la pesca y el transporte por carretera [*une attention spéciale a été accordée, lors des inspections, à certains secteurs: le bâtiment, les mines et carrières, l'agriculture, la pêche et le transport routier]*»⁷¹. El juicio que se acaba desprendiendo de ellas –llamando poderosamente la atención la importancia que el Comité Europeo de Derechos Sociales otorga al «sitio web de la inspección general del trabajo»⁷²– es de aplazamiento, pues «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité pospone su conclusión [*dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion]*»⁷³.

14. Las últimas «conclusiones» relevantes sobre el apartado 1 del artículo 3 corresponden al

⁷⁰ *Ibidem*, inciso cuarto.

⁷¹ *Ibidem*, inciso último.

⁷² Cfr. párrafo penúltimo, inciso último.

⁷³ Cfr. párrafo último.

año 2013⁷⁴, y son de conformidad (literalmente, «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 3§1 de la Carta [*dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation du Portugal est conforme à l'article 3§1 de la Charte*])⁷⁵. En ellas, se pide información al Gobierno portugués acerca de la situación en que se encuentra la prevención de riesgos laborales fuera del territorio continental –lo que llama poderosamente la atención, dada la simplificación relativa a que Portugal es un Estado rígidamente unitario–, afirmando a este respecto el Comité que «pide que el próximo informe contenga informaciones sobre la autoridad pública competente en materia de seguridad y de salud en el trabajo para las regiones autónomas de Azores y de Madeira [*il demande que le prochain rapport contienne des informations sur l'autorité publique compétente en matière de sécurité et de santé au travail pour les régions autonomes des Açores et de Madère*])⁷⁶. En lo esencial, dicho juicio de conformidad –fundamentado en unas extensísimas consideraciones, fácticas y jurídicas– se apoya en las siguientes afirmaciones: «el informe expone que a nivel de

⁷⁴ *Conclusions 2013 - Portugal - article 3-1.*

⁷⁵ Cfr. párrafo último.

⁷⁶ Cfr. párrafo cuarto, inciso tercero.

acción pública, la ACT desarrolla métodos y actividades de sensibilización, información, asesoramiento y vigilancia. Sus oficinas locales dispensan un número creciente de asesoramientos a los administradores, empresario, así como a los trabajadores y a sus representantes. El sitio de Internet www.act.gov.pt ha sido puesto al día en el curso del período de referencia y propone ahora formularios de declaración obligatoria y diagnósticos de verificación de las condiciones de trabajo. En el curso del período de referencia, la ACT ha coordinado las campañas nacionales ... y las del Comité de altos responsables de la inspección de trabajo ... Estas campañas, destinadas sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, sensibilizan a los trabajadores sobre riesgos y buenas prácticas propias de su actividad, así como a los empresarios sobre su responsabilidad; desarrollan la competencia en materia de evaluación de riesgos; promueven una cultura de prevención centrada en la eliminación de los riesgos profesionales. Implican a la inspección general del trabajo (IGT) en el control de medidas de prevención, visitas de control preventivas, así como actividades de sensibilización [*le rapport expose qu'au niveau de l'action publique, l'ACT développe des méthodes et activités de sensibilisation, d'information, de conseil et de*

surveillance. Ses bureaux locaux dispensent un nombre croissant de conseils aux administrations, employeurs, ainsi qu'aux travailleurs et à leurs représentants. Le site internet www.act.gov.pt a été mis à jour au cours de la période de référence et propose désormais des formulaires de déclaration obligatoire et des diagnostics de vérification des conditions de travail. Au cours de la période de référence, l'ACT a coordonné les campagnes nationales ... et celles du Comité des hauts responsables de l'inspection du travail ... Ces campagnes, destinées surtout aux petites et moyennes entreprises, sensibilisent les travailleurs aux risques et aux bonnes pratiques propres à leur activité ainsi que les employeurs à leur responsabilité ; développent la compétence en matière d'évaluation des risques ; promeuvent une culture de prévention centrée sur l'élimination des risques professionnels. Elles impliquent l'Inspection générale du travail (IGT) par le contrôle des mesures de prévention, des visites de contrôle préventives ainsi que des activités de sensibilisation]»⁷⁷.

15. En cuanto al apartado 3 del artículo 3 (aplicación de los reglamentos de seguridad e

⁷⁷ Cfr. párrafo sexto.

higiene), que es el precepto a través del cual el Comité Europeo de Derechos Sociales procede a valorar –recuérdese–, en principio, un concreto modelo de inspección de trabajo, las «conclusiones» relevantes relativas a Portugal son tres, y las tres unánimes en su juicio de no conformidad de Portugal con el cumplimiento de la Carta. En las primeras que procedo a analizar, que son las correspondientes al año 2004⁷⁸, se afirma que «el Comité concluye que la situación de Portugal no es conforme con el artículo 3§2 [en la actualidad, 3§3] de la Carta, por causa del número manifiestamente demasiado elevado de accidentes mortales, en particular en el sector de la construcción y de la insuficiencia del número de visitas de control de la reglamentación en materia de seguridad y de salud en el trabajo [le Comité conclut que la situation du Portugal n'est pas conforme à l'article 3§2 de la Charte en raison du nombre manifestement trop élevé d'accidents mortels, en particulier dans le secteur de la construction et de l'insuffisance du nombre de visites de contrôle de la réglementation en matière de sécurité et de santé au travail]»⁷⁹. Más en concreto y en lo esencial, el Comité sustentaba esta conclusión en las tres siguientes

⁷⁸ *Conclusions XVI-2 - Portugal - article 3-2.*

⁷⁹ Párrafo último.

afirmaciones: 1) «la tendencia a la mejora de la situación no ha afectado al sector de la construcción, en donde el número de accidentes de trabajo representaba en 1999 el 23 % del total de accidentes, mientras que el empleo en este sector no representaba más que el 11 % del empleo total en 1999 [*la tendance à l'amélioration de la situation n'a pas concerné le secteur de la construction où le nombre d'accidents du travail représentait en 1999 23 % du total des accidents alors que l'emploi dans ce secteur ne représentait que 11 % de l'emploi total en 1999*]»⁸⁰; 2) «según las informaciones de Eurostat, el número normalizado de accidentes mortales por 100.000 personas que tienen un empleo se elevaba a 7,7 (esto es, 166 accidentes declarados, con exclusión de accidentes de circulación y de transporte), siendo la media de la Unión Europea de 3,4 [*d'après les informations d'Eurostat, le nombre standardisé d'accidents mortels pour 100 000 personnes ayant un emploi s'élevait à 7,7 (soit 166 accidents déclarés hors accidents de la circulation et de transport), la moyenne de l'Union européenne étant de 3,4*]»⁸¹, por lo que «el Comité subraya que se trata de la cifra más alta de los Estados de la Unión Europea [*le Comité note*

⁸⁰ Cfr. párrafo tercero.

⁸¹ Cfr. párrafo cuarto, inciso tercero.

qu'il s'agit du chiffre le plus élevé des Etats de l'Union européenne]»⁸²; y 3) «el Comité reconoce que durante el período de referencia se han hecho esfuerzos para mejorar la situación, en particular reforzando la actividad de los servicios de inspección [le Comité reconnaît que pendant la période de référence des efforts ont été faits pour améliorer la situation en particulier en renforçant l'activité des services d'inspection]»⁸³, aunque «constata que el número de visitas de control y de trabajadores afectados permanecen irrisorios en relación con el empleo total, y que hace falta una media de diez años de trabajo de inspección para cubrir el conjunto de los trabajadores [il constate que le nombre de visites de contrôle et de travailleurs concernés demeurent dérisoires par rapport à l'emploi total et qu'il faut en moyenne dix ans de travail d'inspection pour couvrir l'ensemble des travailleurs]»⁸⁴.

16. Las «conclusiones» de 2009⁸⁵, que son las inmediatamente subsiguientes, reflejan una mejora notable en la actuación de los servicios de la

⁸² *Ibidem*, inciso cuarto.

⁸³ Cfr. párrafo undécimo, inciso primero.

⁸⁴ *Ibidem*, inciso segundo.

⁸⁵ *Conclusions 2009 - Portugal - article 3-3.*

inspección portuguesa de trabajo, que el Comité Europeo de Derechos Sociales subraya en los siguientes términos: «resulta del informe [del Gobierno portugués] que el número de empresas que han sido objeto de controles sobre el plan de la salud y la seguridad ha aumentado (26.211 en 2007, frente a 20.788 en 2005), así como el número de trabajadores cubiertos (373.943 en 2007, frente a 269.689 en 2005). En 2007, las visitas de control relativas a la salud y la seguridad han representando el 68,4 % del conjunto de las inspecciones, y el 66,2 % de los trabajadores cubiertos por estas visitas (en alza sensible con relación a 2005, donde representaban el 49 % de los trabajadores cubiertos por estas visitas) [*il ressort du rapport que le nombre d'entreprises ayant fait l'objet de contrôles sur le plan de la santé et de la sécurité a augmenté (26 211 en 2007, contre 20 788 en 2005), tout comme le nombre de travailleurs ainsi couverts (373 943 en 2007, contre 269 689 en 2005). En 2007, les visites de contrôle portant sur la santé et la sécurité ont représenté 68,4 % de l'ensemble des inspections et 66,2 % des travailleurs couverts par ces visites (en hausse sensible par rapport à 2005, où elles représentaient 49 % des travailleurs couverts par ces visites)]*»⁸⁶. Ahora bien, las cifras

⁸⁶ Cfr. párrafo sexto.

portuguesas de siniestralidad laboral permanecían intolerablemente altas, apuntando a este respecto el Comité lo que sigue: «tratándose del número de accidentes mortales de trabajo, con exclusión de los accidentes de circulación y de los accidentes ocurridos a bordo de cualquier medio de transporte, los datos Eurostat muestran un ligero aumento entre 2004 (231) y 2005 (235), seguido de una bajada en 2006 (191). La misma tendencia ha sido observada tratándose de la tasa de incidencia normalizada de accidentes por 100.000 trabajadores: 6,3 en 2004, 6,5 en 2005 y 5,2 en 2006. Se notará, en consecuencia, que esta tasa sigue siendo más de dos veces superior a la media de la Unión Europea (15 Estados) –2,5 en 2006–, y que llega en cabeza de los otros países tenidos en cuenta en el cuadro de referencia Eurostat [s’agissant du nombre d’accidents mortels du travail, à l’exclusion des accidents de la circulation et des accidents survenus à bord de tout moyen de transport, les données Eurostat font état d’une légère augmentation entre 2004 (231) et 2005 (235), suivie d’une baisse en 2006 (191). La même tendance a été observée s’agissant du taux d’incidence normalisé d’accidents pour 100 000 travailleurs : 6,3 en 2004, 6,5 en 2005, et 5,2 en 2006. On notera cependant que ce taux demeure plus de deux fois supérieur à la moyenne de l’Union

européenne (15 Etats) - 2,5 en 2006 -, et qu'il arrive en tête des autres pays pris en compte dans le tableau de référence Eurostat]»⁸⁷. No extraña, por ello mismo, que siguiese imponiéndose el juicio de disconformidad con la Carta, pues «el Comité concluye que la situación de Portugal no es conforme con el artículo 3§3 de la Carta revisada, por causa del número manifiestamente elevado de accidentes de trabajo mortales [le Comité conclut que la situation du Portugal n'est pas conforme à l'article 3§3 de la Charte révisée en raison du nombre manifestement élevé d'accidents du travail mortels]»⁸⁸.

17. Este mismo juicio de no conformidad se mantiene en las «conclusiones» de 2013⁸⁹, resultando ser ahora claves las afirmaciones de que «el nivel global de accidentes de trabajo permanece demasiado elevado, en relación con las tasas medias observadas en la UE de los 27, para que el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo sea respetado [le niveau global des accidents du travail demeure trop élevé par rapport aux taux moyens observés dans l'UE des 27 pour que le droit à la sécurité et l'hygiène dans

⁸⁷ Cfr. párrafo tercero.

⁸⁸ Cfr. párrafo último.

⁸⁹ Conclusions 2013 - Portugal - article 3-3.

le travail soit respecté]»⁹⁰; y además, que «el número de inspectores de trabajo ha aumentado en el curso del período de referencia, situándose ahora el número de trabajadores por inspector de trabajo en la media en relación con los otros Estados miembros, aunque el número de trabajadores cubiertos por las visitas de control es muy débil y continúa disminuyendo [*le nombre d'inspecteurs du travail a augmenté au cours de la période de référence, le nombre de travailleurs par inspecteur du travail se situant désormais dans la moyenne par rapport aux autres Etats parties, alors que le nombre de travailleurs couverts par les visites de contrôle est très faible et continue à diminuer]*»⁹¹. Por ello, se explica el nuevo y tercer juicio de disconformidad, pues «el Comité concluye que la situación de Portugal no es conforme con el artículo 3§3 de la Carta, en base a que las medidas tomadas para reducir el número excesivo de accidentes mortales son insuficientes [*le Comité conclut que la situation du Portugal n'est pas conforme à l'article 3§3 de la Charte au motif que les mesures prises pour réduire le nombre excessif d'accidents mortels sont insuffisantes]*»⁹². En estas mismas «conclusiones», existe una interesante afirmación del comité

⁹⁰ Cfr. párrafo séptimo, inciso tercero.

⁹¹ Cfr. párrafo decimocuarto, inciso segundo.

⁹² Cfr. párrafo último.

relativa a la metodología estadística, dado que el Comité «deduce que la diferencia entre los datos suministrados en el informe [del Gobierno portugués] y los publicados por EUROSTAT puede ser el resultado de diferencias de metodología [*déduit que l'écart entre les données fournies dans le rapport est celles publiées par EUROSTAT peut être le résultat de différences de méthodologie*]»⁹³, por lo que «pide que el próximo informe comente esta propuesta [*il demande que le prochain rapport commente cette proposition*]»⁹⁴.

D) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO PORTUGUÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 7, APARTADOS 1, 2 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

18. Ya se indicó antes, tras el terremoto provocado por la decisión del caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal de 1999, que el Estado portugués tuvo que hacer frente a «conclusiones» de no conformidad con el apartado 1 del artículo 7 de la Carta en 2001⁹⁵ y en 2005⁹⁶, con todo el coste político que ello suponía, al

⁹³ Cfr. párrafo sexto, inciso segundo.

⁹⁴ *Ibidem*, inciso tercero.

⁹⁵ Cfr. *supra*, núm. 5.

⁹⁶ *Ibidem*.

referirse el incumplimiento a un tema tan sensible como el de la prohibición del trabajo a los menores. Se dijo igualmente, tras continuas modificaciones de la legislación sustantiva laboral portuguesa sobre el tema, que en las «conclusiones» inmediatamente subsiguientes a las dos recién citadas el Comité Europeo de Derechos Sociales sustituyó su juicio de no conformidad por otro de aplazamiento de la «conclusión», en las correspondientes a los años 2006⁹⁷ y 2011⁹⁸, siendo estas las últimas emanadas hasta el momento en que esto escribo por el órgano de control del cumplimiento de la Carta. En ellas –aparte lo ya indicado acerca de la creación de la nueva Autoridad portuguesa para las Condiciones de Trabajo (ACT)–, se contiene una advertencia al Gobierno portugués, que procedo a transcribir literalmente: «En su última conclusión, el Comité ha invitado a todos los Estados miembros a indicar cómo las condiciones de ejecución del trabajo a domicilio eran controladas en la práctica. Ha preguntado señaladamente si los servicios de Inspección de trabajo tenían acceso al domicilio del interesado, en qué condiciones, y sobre la base de qué textos legales. El informe [del Gobierno portugués] no responde a estas

⁹⁷ Cfr. *supra*, núm. 6.

⁹⁸ *Ibidem*.

cuestiones. El Comité reitera, pues, su cuestión, aplazando su conclusión por una segunda vez. Subraya que si el próximo informe no suministra las informaciones demandadas, nada impedirá establecer que la situación está en conformidad con el artículo 7§1 de la Carta [*Dans sa dernière conclusion, le Comité a invité tous les États parties à indiquer comment les conditions d'exécution du travail à domicile étaient contrôlées dans la pratique. Il a notamment demandé si les services de l'Inspection du travail avaient accès au domicile de l'intéressé, dans quelles conditions, et sur la base de quels textes de loi. Le rapport ne répondant pas à ces questions. Le Comité réitère donc sa question, reportant sa conclusion pour une deuxième fois. Il souligne que si le prochain rapport ne fournit pas les informations demandées, il n'y aura rien pour établir que la situation au Portugal est en conformité avec l'article 7§1 de la Charte*]⁹⁹.

19. Aunque el apartado 3 del artículo 3 de la Carta (recuérdese, sobre prohibición del trabajo de los niños sometidos a instrucción obligatoria) dio su juego, al proceder a analizar las

⁹⁹ *Conclusions 2011 - Portugal - article 7-1, párrafo penúltimo.*

«conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales relativas a España¹⁰⁰, no ocurre lo mismo en el caso portugués, dentro siempre de los períodos de referencia posteriores al crucial caso Comisión internacional de Juristas contra Portugal. Se trata de las «conclusiones» correspondientes a los años 2005, 2006 y 2011, en las que no se contiene ninguna referencia expresa ni a la organización ni a la actuación de la Inspección portuguesa de Trabajo. En las dos primeras, el juicio es de conformidad con la Carta (literalmente, «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 7§3 de la Carta [*dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation du Portugal est conforme à l'article 7§3 de la Charte*]»¹⁰¹; «el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 7§3 de la Carta revisada [*le Comité conclut que la situation du Portugal est conforme à l'article 7§3 de la Charte révisée*]»¹⁰²). En cambio, en las de 2011, el juicio es de no conformidad (literalmente, «el Comité concluye que la situación de Portugal no es conforme con el artículo 7§3 de la Carta, por

¹⁰⁰ Cfr. *supra*, Capítulo Primero, núms. 25 y 29-30.

¹⁰¹ *Conclusions XVII-2 -Portugal- article 7-3*, párrafo último.

¹⁰² *Conclusions 2006 -Portugal- article 7-3*, párrafo último.

causa de que la duración diaria y semanal del trabajo para los niños sometidos a instrucción obligatoria es excesiva [*le Comité conclut que la situation au Portugal n'est pas en conformité avec l'article 7§3 de la Charte au motif que la durée journalière et hebdomadaire du travail pour les enfants soumis à l'instruction obligatoire est excessive*]»)¹⁰³. A este último efecto, me ha parecido de sumo interés que el Comité fundamentase este juicio negativo suyo, invocando expresamente el Derecho de la Unión Europea, en cuanto que elemento valorativo y de interpretación de la Carta Social Europea (literalmente «el Comité hace referencia como un marco mínimo a la Directiva 94/33/CE de 22 junio 1994 sobre la protección de los jóvenes en el trabajo, que establece que la jornada de trabajo de los niños debe estar limitada a 2 horas sobre una jornada escolar de 12 horas a la semana para trabajos efectuados durante el período de tiempo fuera de las horas fijadas de asistencia a la escuela, a condición de que no esté prohibido por la legislación nacional y/o la práctica, y de que, en ningún caso, la duración normal del trabajo puede exceder siete horas. Estima que para los niños con edades comprendidas entre 7 y 16 años,

¹⁰³ *Conclusions 2011 –Portugal– article 7-3, párrafo último.*

la duración diaria del trabajo es excesiva, y para los niños con edades comprendidas entre 12 y 16 años, el número de horas de trabajo semanales es excesivo [le Comité fait référence comme un cadre minimal à la directive 94/33/CE du 22 juin 1994 sur la protection des jeunes au travail qui établit que le temps de travail des enfants doit être limité à 2 heures sur une journée d'école et 12 heures par semaine pour travaux effectués durant la période de temps en dehors des heures fixées pour la fréquentation scolaire, à condition que ce n'est pas interdite par la législation nationale et/ou la pratique et que dans aucun cas, la durée quotidienne du travail peut excéder sept heures. Il estime que pour les enfants âgés entre 7 et 16 ans, la durée journalière de travail est excessive et pour les enfants âgés de 12 à 16 ans, le nombre d'heures de travail hebdomadaires sont excessifs]»)¹⁰⁴.

20. Frente a lo ocurrido en la hipótesis del apartado 3 del artículo 7, las referencias a la Inspección portuguesa de Trabajo son constantes, en cambio, en la hipótesis del apartado 2 del propio precepto (relativo, recuérdese, a la edad mínima de admisión al empleo, en trabajos

¹⁰⁴ *Ibidem*, párrafo séptimo.

peligrosos o insalubres). Así, en las «conclusiones» de 2005¹⁰⁵, el juicio es de cumplimiento de la Carta (literalmente, «el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 7§2 de la Carta [*le Comité conclut que la situation du Portugal est conforme à l'article 7§2 de la Charte*]»)¹⁰⁶. En ellas, se alude expresamente a la Inspección portuguesa de Trabajo del siguiente modo: «el informe [del Gobierno portugués] suministra, como había pedido el Comité, cifras relativas a los accidentes de trabajo en los jóvenes, datos extraídos del informe de actividad 2002 de la Inspección general del trabajo. No obstante, estos datos no se refieren más que a los accidentes mortales de que han sido víctimas los trabajadores con edades de menos de 18 años, y no hacen mención de los accidentes de trabajo no mortales o de las enfermedades profesionales. El Comité pide que estas informaciones figuren en el próximo informe. Subraya que el número de accidentes mortales en la franja de edad considerada ha caído de once en 1999 a uno en 2002, esto es, el 0,5 % del total de accidentes de trabajos ocurridos en 2002 [*le rapport fournit, comme le Comité l'a demandé, des chiffres concernant les accidents du travail chez*

¹⁰⁵ *Conclusions XVII-2 - Portugal - article 7-2.*

¹⁰⁶ Cfr. párrafo último.

les jeunes, données tirées du rapport d'activité 2002 de l'Inspection générale du travail. Ces données ne portent cependant que sur les accidents mortels dont ont été victimes des travailleurs âgés de moins de 18 ans, et ne font pas mention des accidents du travail non mortels ou des maladies professionnelles. Le Comité demande que ces informations figurent dans le prochain rapport. Il note que le nombre d'accidents mortels dans la tranche d'âge visée est tombé de onze en 1999 à un en 2002, soit 0,5 % du total des accidents du travail survenus en 2002]»¹⁰⁷.

21. En sus «conclusiones» de 2006¹⁰⁸, el Comité Europeo de Derechos Sociales vuelve a emitir juicio de conformidad con la Carta, aunque condicionado (literalmente, «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 7§2 de la Carta revisada [dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation du Portugal est conforme à l'article 7§2 de la Charte révisée]») ¹⁰⁹, refiriéndose el condicionamiento frontalmente a la inspección de trabajo. De un lado, porque el Comité afirma que

¹⁰⁷ *Ibidem*, párrafo penúltimo.

¹⁰⁸ *Conclusions 2006 - Portugal - article 7-2.*

¹⁰⁹ Cfr. párrafo último.

«desea que el próximo informe contenga informaciones sobre el número de inspecciones efectuadas en lo que concierne a los trabajos peligrosos e insalubres, las infracciones detectadas y las sanciones constatadas [*souhaite que le prochain rapport contienne des informations sur le nombre d'inspections effectuées en ce qui concerne les travaux dangereux ou insalubres, les infractions relevées et les sanctions constatées*]»¹¹⁰, y «además, el Comité pide que los datos relativos al número de accidentes de trabajo de personas de menos de 18 años de edad (accidentes mortales, no mortales y enfermedades profesionales) figuren allí igualmente [*de plus, le Comité demande que des données relatives au nombre d'accidents de travail des personnes âgées de moins de 18 ans (accidents mortels, non mortels et des maladies professionnelles) y figurent également*]»¹¹¹. Y de otro lado, «el Comité desea conocer la manera en que se efectúa la verificación del carácter estrictamente necesario de los trabajos a efectos de la formación [*le Comité souhaite connaître la manière dont la vérification du caractère strictement nécessaire des travaux aux fins de la formation est*

¹¹⁰ Cfr. párrafo tercero, inciso sexto.

¹¹¹ *Ibidem*, inciso séptimo.

effectué]»¹¹², por lo que «desea recibir informaciones sobre la vigilancia efectuada por la autoridad de inspección y las eventuales constataciones que habría podido llevar a cabo [*souhaite recevoir des informations sur la surveillance effectuée par l'autorité d'inspection et les éventuels constats qu'elle aurait pu dresser]*»¹¹³.

22. En fin, en las «conclusiones» de 2011¹¹⁴, el Comité se muestra benévolo con Portugal, puesto que el Gobierno portugués no le suministró las informaciones a que acabamos de hacer referencia, afirmando a este respecto el propio Comité todo lo siguiente: «en su última conclusión, el Comité ha pedido informaciones actualizadas sobre el número de visitas de inspección relativas a trabajos peligrosos o insalubres ejecutado por jóvenes de menos de 18 años, así como sobre las infracciones detectadas y las sanciones aplicadas. Además, el Comité ha pedido datos en cuanto al número de accidentes de trabajo (mortales y no mortales) y de enfermedades profesionales. No conteniendo el informe informaciones en relación con esto, el Comité reitera sus preguntas [*dans sa dernière*

¹¹² Cfr. párrafo cuarto, inciso tercero.

¹¹³ *Ibidem*, inciso cuarto.

¹¹⁴ *Conclusions 2011 - Portugal - article 7-2.*

conclusion, le Comité a demandé des informations actualisées sur le nombre de visites d'inspection portant sur des travaux dangereux ou insalubres exécutés par des jeunes de moins de 18 ans, ainsi que sur les infractions relevées et les sanctions appliquées. En outre, le Comité a demandé des données quant au nombre d'accidents de travail (mortels et non mortels) et de maladies professionnelles. Le rapport ne contenant pas d'informations à cet égard, le Comité réitère ses questions]»¹¹⁵. A pesar de ello, el juicio emitido sigue siendo de conformidad con la Carta, aunque nuevamente condicionado (literalmente, «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 7§2 de la Carta [dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation du Portugal est conforme à l'article 7§2 de la Charte]»)»¹¹⁶. Este juicio positivo, en mi opinión, estuvo condicionado por el hecho de que el Gobierno portugués satisfizo la demanda de otro tipo de informaciones requeridas por el Comité, que igualmente afectaban a la actuación de la inspección de trabajo, reconociéndolo ahora el Comité en los siguientes términos: «preguntó cómo se verificaba la necesidad absoluta de estos

¹¹⁵ Cfr. párrafo penúltimo.

¹¹⁶ Cfr. párrafo último.

trabajos a efectos de formación, y cómo estaban organizados los controles ejercidos por los servicios de la Inspección de trabajo precisando las eventuales constataciones que hubiera podido llevar a cabo. El informe indica en la respuesta a este punto que la legislación no admite excepciones cuando las actividades prohibidas se llevan a cabo en el marco de una formación profesional [*a demandé comment était vérifiée l'absolue nécessité de ces travaux à des fins de formation et comment étaient organisés les contrôles exercés par les services de l'Inspection du travail en précisant les éventuels constats qu'elle aurait pu dresser. Le rapport indique dans la réponse sur ce point que la législation n'admet pas de dérogation lorsque les activités interdites sont menées dans le cadre d'une formation professionnelle*]»¹¹⁷.

E) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO PORTUGUÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 8, APARTADO 4, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

23. A diferencia de lo que sucede en España, el apartado 4 del artículo 8 de la Carta Social

¹¹⁷ Cfr. párrafo sexto, inciso segundo.

Europea (recuérdese, sobre reglamentación del trabajo femenino nocturno y prohibición de trabajos peligrosos, insalubres o penosos) se aplica en su integridad en Portugal, lo que obliga a analizar las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales relativas al mismo, visto (recuérdese, asimismo) que el *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008 lo considera un precepto con impacto potencial sobre la inspección de trabajo. Lógicamente, al igual que hice en relación con otros preceptos de la Carta potencialmente afectantes a la inspección de trabajo, reconduzco las «conclusiones» a analizar a las que cronológicamente son posteriores al caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal. Esto supuesto, las primeras a tratar son las «conclusiones» de 2001¹¹⁸, que presentan la singularidad –sobre la base de que durante el período de referencia continuaba vigente en Portugal la versión originaria de la Carta Social Europea– de analizar separadamente los subapartados a) y b) del precepto en cuestión. En relación con el primero de dichos subapartados, se afirma que «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité aplaza su conclusión [*dans l'attente des informations demandées, le Comité*

¹¹⁸ *Conclusions XV-2 - Portugal - article 8-4.*

*ajourne sa conclusion]»¹¹⁹, y que «pregunta igualmente si el proyecto de ley elaborado como consecuencia de la ratificación en 1994 por Portugal del Convenio núm. 171 de la OIT, relativo al trabajo nocturno, se ha adoptado [*il demande également si le projet de loi élaboré à la suite de la ratification en 1994 par le Portugal de la Convention n° 171 de l'OIT relative au travail de nuit a été adopté]»¹²⁰, sobre la base de que «no se desprende de las informaciones dadas en el informe [del Gobierno portugués] en que casos se autoriza el trabajo nocturno, si hace falta o no una autorización de la inspección de trabajo, ni, si antes de introducir el horario de trabajo nocturno, el empresario debe consultar a los representantes de los trabajadores [*il ne ressort pas des informations données dans le rapport dans quels cas le travail de nuit est autorisé, s'il faut ou non une autorisation de l'inspection du travail, ni, si avant d'introduire des horaire de travail de nuit, l'employeur doit consulter les représentants des travailleurs]»¹²¹. Por su parte, en cuanto al subapartado b), «el Comité pide que el próximo informe indique si la inspección de trabajo ha constatado infracciones en este terreno [*le Comité demande que le prochain rapport indique****

¹¹⁹ Cfr. apartado 1, párrafo último, inciso primero.

¹²⁰ *Ibidem*, inciso segundo.

¹²¹ Cfr. párrafo penúltimo.

si l'inspection du travail a constaté des infractions dans ce domaine]»¹²², y «recuerda en relación con esto que las multas son las mismas que las previstas en caso de infracción de la prohibición de trabajo de las mujeres en el subsuelo de las minas [*il rappelle à cet égard que les amendes sont les mêmes que celles prévues en cas d'infraction à l'interdiction du travail des femmes en sous-sol dans les mines]*»¹²³, por lo que «entre tanto, el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 8, apartado 4b [*entre-temps, le Comité conclut que la situation du Portugal est conforme à l'article 8 par. 4b]*»¹²⁴.

24. Este estado de cosas cambió, sin embargo, al emitirse las «conclusiones» de 2005¹²⁵, dado que ahora «el Comité concluye que la situación de Portugal no es conforme con el artículo 8§4 de la Carta, por causa de que el empleo de las mujeres en trabajos de subsuelo en las minas no está prohibido [*le Comité conclut que la situation du Portugal n'est pas conforme à l'article 8§4 de la Charte au motif que l'emploi des femmes à des*

¹²² Cfr. apartado 2, párrafo penúltimo, inciso primero.

¹²³ *Ibidem*, inciso segundo.

¹²⁴ *Ibidem*, párrafo último.

¹²⁵ *Conclusions XVII-2 - Portugal - article 8-4.*

travaux de sous-sol dans les mines n'est pas interdit]»¹²⁶. Al respecto, las afirmaciones más decisivas de estas «conclusiones» son las tres siguientes: 1) «el Comité ha juzgado precedentemente la situación conforme a la Carta sobre este punto, pero ha preguntado en qué casos el trabajo nocturno se autoriza y si hace falta o no una autorización de la inspección de trabajo [*le Comité a précédemment jugé la situation conforme à la Charte sur ce point, mais a demandé dans quels cas le travail de nuit est autorisé et s'il faut ou non une autorisation de l'inspection du travail]*»¹²⁷, indicando a este respecto el informe del Gobierno portugués que «el trabajo nocturno puede asimilarse a una modificación de la organización del tiempo de trabajo y supone, por tanto, que los representantes de los trabajadores sean consultados y que todo cambio se comunique a la inspección de trabajo [*le travail de nuit peut être assimilé à une modification de l'organisation du temps de travail et suppose donc que les représentants des travailleurs soient consultés et que tout changement soit communiqué à l'Inspection du travail]*»¹²⁸; 2) «el informe indica también que la ley relativa al trabajo nocturno fue modificada fuera del período de referencia [*le rapport*

¹²⁶ Cfr. párrafo último.

¹²⁷ Cfr. párrafo tercero, inciso primero.

¹²⁸ *Ibidem*, inciso segundo.

indique aussi que la loi relative au travail de nuit a été modifiée en dehors de la période de référence]»¹²⁹, por lo que «el Comité desea encontrar en el próximo informe una exposición completa de las nuevas disposiciones reguladoras del trabajo nocturno [*le Comité souhaite trouver dans le prochain rapport un exposé complet des nouvelles dispositions régissant le travail de nuit]*»¹³⁰; y 3) «el informe indica que como consecuencia de la ratificación del Convenio núm. 176 de la OIT y de la Carta revisada, los trabajos de subsuelo en las minas ya no están prohibidos a las mujeres; lo están únicamente para la mujeres embarazadas, las que han dado a luz recientemente y las que cuidan a sus hijos [*le rapport indique qu'à la suite de la ratification de la Convention n° 176 de l'OIT et de la Charte révisée, les travaux de sous-sol dans les mines ne sont plus interdits aux femmes ; ils le sont uniquement pour les femmes enceintes, celles qui ont récemment accouché et celles qui allaitent leur enfant]*»¹³¹, lo que explica que «el Comité concluye, en consecuencia, que Portugal no respeta la Carta en este punto [*le Comité conclut par conséquent que le Portugal ne respecte pas la Charte sur ce*

¹²⁹ Cfr. párrafo cuarto, inciso primero.

¹³⁰ *Ibidem*, inciso segundo.

¹³¹ Cfr. párrafo sexto, inciso primero.

*point]»¹³². Evidentemente, el Comité consideraba decisivo y crucial este concreto punto, pues estas mismas «conclusiones» también afirman que «la situación relativa a todos los demás aspectos del artículo 8§4b ha sido precedentemente juzgada conforme, y no ha cambiado [*la situation relative à tous les autres aspects de l'article 8§4b a été précédemment jugée conforme et n'a pas changé*]»¹³³.*

25. Las últimas «conclusiones» que he podido consultar, a propósito de este concreto apartado, corresponden al año 2011¹³⁴. En ellas, se afirma que «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 8§4 de la Carta [*dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation du Portugal est conforme à l'article 8§4 de la Charte*]»¹³⁵, refiriéndose las informaciones demandadas a si la protección en cuestión «vale también para las mujeres empleadas en el sector público [*vaut aussi pour les femmes employées dans le secteur public*]»¹³⁶. El argumento de apoyo de esta conclusión —para mí, relativamente incongruente (¿qué pasa con el

¹³² *Ibidem*, inciso segundo.

¹³³ Cfr. párrafo penúltimo.

¹³⁴ *Conclusions 2011 - Portugal - article 8-4*.

¹³⁵ Cfr. párrafo último.

¹³⁶ Cfr. párrafo penúltimo.

trabajo de las mujeres en el subsuelo de las minas?)— fue el siguiente: «se deriva de la lectura de dicho informe [del Gobierno portugués] que el nuevo marco legislativo (artículo 60 del Código del Trabajo) ha conservado el mismo régimen relativo al trabajo nocturno de las mujeres embarazadas, de las mujeres que han dado recientemente a luz y de las mujeres que cuidan a sus hijos. Las trabajadoras están dispensadas de trabajo nocturno (entre las 20 horas y las 7 horas) (i) durante un período de 112 días antes y después del nacimiento, del que la mitad al menos antes de la fecha prevista para el parto; (ii) durante el resto del embarazo, si la salud del hijo lo exige; (iii) a lo largo de todo el período de cuidados, si la salud del hijo lo exige. En la medida de lo posible, las trabajadoras implicadas estarán afectas a un puesto de día o podrán acogerse a un permiso. Un subsidio para riesgos específicos si el empresario no puede transferir a la trabajadora a otro puesto. Las trabajadoras que deseen estar exceptuadas del trabajo nocturno deben aportar un certificado médico con una antelación de diez días. Sin embargo, en caso de urgencia, pueden ser transferidas a un puesto de día con presentación de un certificado médico en todo momento [*il apparaît à la lecture dudit rapport que le nouveau cadre législatif*

(article 60 du code du travail) a conservé le même régime concernant le travail de nuit des femmes enceintes, des femmes qui ont récemment accouché et des femmes qui allaitent leur enfant. Les salariées sont dispensées de travail de nuit (entre 20 heures et 7 heures) (i) pour une durée de 112 jours avant et après la naissance, dont la moitié au moins avant la date d'accouchement prévue ; (ii) pendant le reste de la grossesse, si la santé de l'enfant l'exige ; (iii) tout au long de la période d'allaitement, si la santé de l'enfant l'exige. Dans la mesure du possible, les salariées concernées seront affectées à un poste de jour ou se verront accorder un congé. Une allocation pour risques spécifiques est versée si l'employeur ne peut pas transférer l'employée à un autre poste. Les salariées désirant être exemptées de travail de nuit doivent fournir un certificat médical dix jours à l'avance. Toutefois, en cas d'urgence, elles peuvent être transférées à un poste de jour sur présentation d'un certificat médical à tout moment]»¹³⁷.

F) RESULTADOS PARCIALES

¹³⁷ Cfr. párrafo segundo.

26. A diferencia de lo sucedido en España, Portugal ha ratificado el Protocolo Adicional de 1995 y la Carta Social Europea revisada de 1996 (por cierto, sin incurrir en ningún error diplomático grave, también a diferencia de lo ocurrido en España). Este hecho determina que sea aplicable a Portugal el procedimiento de control novísimo del cumplimiento de la Carta, a través del examen de quejas colectivas por parte del Comité Europeo de Derechos Sociales. Precisamente por esta vía, se decidió el trascendental caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal en 1999, que ha condicionado radicalmente la regulación y la actuación de la inspección portuguesa de trabajo¹³⁸. En este caso, se acusaba a la inspección portuguesa de trabajo de «corrupción», pues supuestamente miraba para otro lado en relación con el control del trabajo de los menores. Es cierto que el Comité Europeo de Derechos Sociales no halló pruebas documentales de semejante corrupción. Pero sí lo es que consideró no conforme el ordenamiento portugués (y en consecuencia, la actuación de la inspección portuguesa de trabajo) con el apartado 1 del artículo 7 de la Carta Social Europea¹³⁹. Esta «decisión» condicionó radicalmente las

¹³⁸ Acerca de todo ello, véase *supra*, núm. 1.

¹³⁹ Cfr. *supra*, núms. 2 a 4.

«conclusiones» inmediatamente subsiguientes del Comité Europeo de Derechos Sociales, en relación con el cumplimiento por Portugal del apartado 1 del artículo 7 de la Carta Social Europea, que fueron de no conformidad en los años 2001 y 2005¹⁴⁰. Portugal ha tratado de revertir esta situación, mediante una profundísima modificación no sólo de su legislación sustantiva, sino también de la adjetiva reguladora de su inspección de trabajo, hasta el punto incluso de que esta última cambió de denominación, pasando a llamarse (como reflejan las «conclusiones» de 2011) Autoridad para las Condiciones de Trabajo¹⁴¹. Es claro, por tanto, que si en la hipótesis de España el precepto decisivo –siempre respecto de la inspección de trabajo– ha resultado ser el apartado 3 del artículo 3 de la Carta, en el caso de Portugal, en cambio, lo decisivo ha resultado ser la interpretación dada por el Comité Europeo de Derechos Sociales al apartado 1 del artículo 7 de la propia Carta¹⁴².

27. En la actualidad, el modelo portugués de inspección de trabajo –tras las profundas modificaciones a que ha debido verse sometido, por

¹⁴⁰ Cfr. *supra*, núm. 5.

¹⁴¹ Cfr. *supra*, núm. 6.

¹⁴² Cfr. *supra*, núm. 7.

causa de la acción del Consejo de Europa— se ajusta a cuatro caracteres estructurales. En primer lugar, al igual que sucede en España, se trata de un modelo funcionarial, no pudiendo ser de otro modo a causa de la ratificación por Portugal del Convenio núm. 81 de la OIT (cuyo artículo 6 impone que «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 los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida»), habiendo confirmado el carácter funcionarial del modelo la reciente promulgación de la Ley General del Trabajo en Funciones Públicas (*Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*), incorporada como anexo a la Ley núm. 35/2014, de 20 junio, que he analizado en mi trabajo doctoral al hilo del Aviso núm. 15/320-A/2016, de la Autoridad para las Condiciones de Trabajo, convocando «concurso externo de admisión a estancia para ingreso en la carrera de inspector superior del trabajo con vista a cubrir 80 puestos de trabajo, en la categoría de inspector del trabajo, de la carrera de inspector superior del trabajo, del cuadro de personal de la Autoridad para las Condiciones del Trabajo»¹⁴³. En segundo

¹⁴³ Cfr. *supra*, núms. 8 y 9.

lugar, su perfil mixto (a diferencia de lo que sucede en España, en donde el perfil jurídico predomina sobre el perfil politécnico), aunque con una tendencia al perfil politécnico muy clara, pues el citado Aviso de la ACT núm. 15/320-A/2016 convoca 80 plazas de inspector de trabajo, de las cuales sólo 18 obedecen a un perfil estrictamente jurídico (literalmente, «*Referência A: Área de Direito (18 postos de trabalho)*»), mientras que las 62 plazas restantes obedecen a muy diversos perfiles politécnicos, prolijamente detallados en el propio Aviso con «*Referências*» que van de la «B» a la «H», y referidas a «*Referência B: Química e Tecnologias dos Processos Químicos*», «*Referência C: Electricidade e Energia; Electrónica e Automação*», «*Referência D: Construção Civil e Engenharia Civil*», «*Referência E: Metalurgia e Metalomecânica*», «*Referência F: Produção Agrícola e Animal*», «*Referência G: Indústrias Extrativas*», y «*Referência H: Economia; Gestão e Administração; Contabilidade e Fiscalidade*»¹⁴⁴. En tercer lugar, al menos respecto de los inspectores de trabajo con perfil jurídico, su carácter integral (en el sentido de que se trata materialmente hablando no sólo de inspectores «de trabajo», sino también de inspectores de «seguridad social»), aunque este tradicional perfil suyo puede considerarse

¹⁴⁴ Cfr. *supra*, núm. 10.

claudicante, dado que la Ley 107/2009, de 14 septiembre, sobre el régimen procedimental aplicable a las infracciones administrativas laborales y de seguridad social refuerza el papel de unos específicos «inspectores de seguridad social»¹⁴⁵. Y en cuarto lugar, el hecho de que los inspectores portugueses de trabajo sean tendencialmente no inspectores «de despacho», sino inspectores «de campo», lo que constituye una característica de siempre del modelo portugués de inspección de trabajo¹⁴⁶.

28. Sobre el apartado 1 del artículo 3 de la Carta, he analizado todas las «conclusiones» disponibles del Comité Europeo de Derechos Sociales, si posteriores al citado caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal, con el resultado de que en las de 2009 dicho órgano de control –que da mucha importancia a la información contenida en el sitio web de la inspección de trabajo– aplaza su juicio («a la espera de las informaciones demandadas, el Comité pospone su conclusión»)¹⁴⁷, mientras que en las de 2013 «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme

¹⁴⁵ Cfr. *supra*, núm. 11.

¹⁴⁶ Cfr. *supra*, núm. 12.

¹⁴⁷ Cfr. *supra*, núm. 13.

con el artículo 3§1 de la Carta», refiriéndose las informaciones requeridas a la situación en que se encuentra la prevención de riesgos laborales fuera del territorio continental, afirmando a este respecto el Comité que «pide que el próximo informe contenga informaciones sobre la autoridad pública competente en materia de seguridad y de salud en el trabajo para las regiones autónomas de Azores y de Madeira»¹⁴⁸. En cuanto al apartado 3 del artículo 3 (aplicación de los reglamentos de seguridad e higiene), que es el precepto a través del cual el Comité Europeo de Derechos Sociales procede a valorar –recuérdese–, en principio, un concreto modelo de inspección de trabajo, las «conclusiones» relevantes relativas a Portugal son tres (relativas a los años 2004, 2009 y 2013), y las tres unánimes en su juicio de no conformidad de Portugal con el cumplimiento de la Carta¹⁴⁹. Del análisis efectuado de estas «conclusiones» se desprende el esfuerzo, también económico, realizado por Portugal para mejorar sus servicios de inspección de trabajo, pues antes pusimos de relieve que el Comité Europeo de Derechos Sociales reconoce que «el número de inspectores de trabajo ha aumentado en el curso del período de referencia, situándose ahora el número de

¹⁴⁸ Cfr. *supra*, núm. 14.

¹⁴⁹ Cfr. *supra*, núms. 15 a 17.

trabajadores por inspector de trabajo en la media en relación con los otros Estados miembros, aunque el número de trabajadores cubiertos por las visitas de control es muy débil y continúa disminuyendo»¹⁵⁰.

29. Ya se indicó antes, tras el terremoto provocado por la decisión del caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal de 1999, que el Estado portugués tuvo que hacer frente a «conclusiones» de no conformidad con el apartado 1 del artículo 7 de la Carta en 2001 y en 2005, con todo el coste político que ello suponía, al referirse el incumplimiento a un tema tan sensible como el de la prohibición del trabajo a los menores, de manera –tras continuas modificaciones de la legislación sustantiva laboral portuguesa sobre el tema– que en las «conclusiones» inmediatamente subsiguientes a las dos recién citadas el Comité Europeo de Derechos Sociales sustituyó su juicio de no conformidad por otro de aplazamiento de la «conclusión», en las correspondientes a los años 2006 y 2011, siendo estas las últimas emanadas hasta el momento en que esto escribo por el órgano de control del cumplimiento de la Carta, aunque contengan una

¹⁵⁰ Cfr. *supra*, núm. 17.

advertencia de posible no conformidad, si es que el Gobierno portugués no suministra la información requerida por el Comité Europeo de Derechos Sociales¹⁵¹. Aunque el apartado 3 del artículo 3 de la Carta (recuérdese, sobre prohibición del trabajo de los niños sometidos a instrucción obligatoria) dio su juego, al proceder a analizar las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales relativas a España, no ocurre lo mismo en el caso portugués, dentro siempre de los períodos de referencia posteriores al crucial caso Comisión internacional de Juristas contra Portugal¹⁵². Frente a lo ocurrido en la hipótesis del apartado 3 del artículo 7, las referencias a la Inspección portuguesa de Trabajo son constantes, en cambio, en la hipótesis del apartado 2 del propio precepto (relativo, recuérdese, a la edad mínima de admisión al empleo, en trabajos peligrosos o insalubres)¹⁵³.

30. A diferencia de lo que sucede en España, el apartado 4 del artículo 8 de la Carta Social Europea (recuérdese, sobre reglamentación del trabajo femenino nocturno y prohibición de trabajos peligrosos, insalubres o penosos) se

¹⁵¹ Cfr. *supra*, núm. 18.

¹⁵² Cfr. *supra*, núm. 19.

¹⁵³ Cfr. *supra*, núms. 20 a 22.

aplica en su integridad en Portugal¹⁵⁴. Me ha llamado poderosamente la atención, en las «conclusiones» de 2005, que el Comité Europeo de Derechos Sociales afirmase que «la situación de Portugal no es conforme con el artículo 8§4 de la Carta, por causa de que el empleo de las mujeres en trabajos de subsuelo en las minas no está prohibido», pues esta misma situación es a día de hoy la existente en España, lo que explica que nuestro país se haya visto obligado a denunciar – para evitar situaciones de discriminación por razón de género– parte de este concreto apartado de dicho precepto de la Carta Social Europea. En las últimas «conclusiones» que he podido analizar sobre el precepto, que son las de 2011, se afirma que «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 8§4 de la Carta», aunque he sostenido antes que el argumento de apoyo de esta conclusión era relativamente incongruente, puesto que el Comité Europeo de Derechos Sociales pasó ahora como de puntillas sobre el tema de la prohibición del trabajo de las mujeres en el subsuelo de las minas¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Cfr. *supra*, núm. 23.

¹⁵⁵ Cfr. *supra*, núms. 24 y 25.

CAPÍTULO TERCERO

LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA
INSPECCIÓN DE TRABAJO FRANCESA

A) PRECISIONES METODOLÓGICAS

1. Francia —a pesar de toda su centralidad europea— no es Estado fundador del Consejo de Europa, habiéndose producido su ratificación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Carta Social Europea muy tardíamente. En efecto, hubo que esperar a la dimisión del General DE GAULLE y al acceso a la presidencia de la República del Sr. Georges POMPIDOU, para que se pudiese en marcha el proceso de ratificación de ambos tratados internacionales¹. El proceso se consumó poco después de acceder a la presidencia de la República el Sr. Valery GISCARD D'ESTAING, notorio europeísta, habiéndose producido la ratificación del Convenio Europeo de Derechos Humanos por el Decreto 74-360, de 3 mayo 1974², y la ratificación de la versión originaria de la Carta Social Europea de 1961 por Decreto 84-840, de 4 octubre 1974³ (como es lógico, su texto oficial aparece

¹ Cfr. Ley núm. 72-1205, de 23 diciembre 1972 (*Journal Officiel de la République Française* de 29 diciembre), autorizando la aprobación de la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 octubre 1961, bajo la égida del Consejo de Europa.

² *Journal Officiel de la République Française* de 4 mayo.

³ *Journal Officiel de la République Française* de 9 octubre.

publicado en francés). A diferencia de España y al igual que Portugal, Francia procedió a ratificar luego no sólo el Protocolo Adicional de 1995 (relativo, recuérdese, al procedimiento de control por la vía de las quejas colectivas), sino también la versión revisada de la Carta Social Europea de 1996. Este hecho se produjo, de un lado, por medio de la Ley núm. 99-174, de 10 marzo 1999⁴, autorizando la aprobación de la Carta Social Europea (revisada), siendo Presidente de la República el Sr. Jacques CHIRAC; y de otro lado, por medio del Decreto núm. 2000-110, de 4 febrero 2000⁵, relativo a la publicación del tratado internacional en cuestión. Lógicamente, este hecho parifica de algún modo la situación francesa y la portuguesa, a los concretos efectos de mi trabajo doctoral, puesto que el Comité Europeo de Derechos Sociales puede incidir sobre la inspección francesa de trabajo, tanto por la vía del procedimiento tradicional de control de informes gubernamentales, como por la novísima de la decisión de quejas colectivas. Ahora bien, la situación francesa –siempre en lo tocante a la inspección de trabajo– resulta singular respecto

⁴ *Journal Officiel de la République Française* de 11 marzo.

⁵ *Journal Officiel de la République Française* de 12 febrero.

de la portuguesa, que antes analicé, por las razones que procedo a explicar seguidamente.

2. En efecto, aunque el Estado francés comenzó a ser denunciado muy pronto ante el Comité Europeo de Derechos Sociales (según la base de datos «HUDOC», el primer caso al respecto, planteado precisamente por un sindicato, fue Cofédération Française de l'Encadrement-CGC contra Francia, del año 2000)⁶, nada hay parecido en esta casuística al citado caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal. Según mis cuentas, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha resuelto un total 31 quejas colectivas contra Francia (en las que en 2 se declaró su inadmisibilidad, en 8 se declaró la no violación de la Carta, en 3 se declaró la violación de la Carta, habiéndose colocado luego el Estado francés en situación de conformidad, y en las 17 restantes se apreció igualmente violación, aunque el Estado francés no ha restablecido aún la situación de conformidad con la Carta), estando pendientes de resolución otras cuatro [Groupe européen des femmes diplômées des universités, GEFDU contra Francia⁷; Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV)

⁶ Más en concreto, se trata de la Reclamación núm. 9/2000.

⁷ Reclamación núm. 130/2016.

contra Francia⁸; Confédération Générale du Travail Force Ouvrière (CGT-FO) contra Francia⁹; y Comité européen d'action spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) contra Francia¹⁰], ninguna de las cuales afecta frontal y expresamente a la Inspección de Trabajo, aunque los preceptos invocados por sus denunciantes respectivos sean de lo más variado (por ejemplo, artículos 2, 4, 12, 16, 30, etc.). De ahí –como primera precisión metodológica a tener en cuenta– que mi análisis del impacto de la Carta Social Europea sobre la Inspección de Trabajo francesa tenga que tener en cuenta únicamente las «conclusiones» elaboradas por el Comité Europeo de Derechos Sociales por la vía del procedimiento de control de informes gubernamentales, aunque ciñéndome sólo a las que cubren el presente siglo XXI, por diversas razones, que paso a exponer ahora mismo.

3. Lógicamente, la ratificación por Francia de la versión revisada de la Carta Social Europea ha causado allí expectación, también en el plano doctrinal, convirtiendo en pura historia (y casi en arqueología) todo lo sucedido –respecto de la

⁸ Reclamación núm. 119/2015.

⁹ Reclamación núm. 118/2015.

¹⁰ Reclamación núm. 114/2015.

Carta— con anterioridad al año 2000¹¹. En la actualidad, el interés doctrinal en Francia por todo lo relativo a la aplicación de la Carta revisada es máximo, explicándolo incluso la oleada de recortes laborales que todo el sur de Europa viene padeciendo, tras la crisis económica global subsiguiente a la quiebra del banco norteamericano Lehman Brothers. Y entre esta novísima literatura jurídica francesa, me ha llamado poderosamente la atención un artículo de revista reciente, sobre la posible eficacia directa de la Carta revisada, pues de ser cierta la tesis sostenida en él, impactaría frontalmente sobre la Inspección de Trabajo¹². Lo que se afirma en este artículo es que «parece que la Sala de lo Social [de la Corte de Casación] haya buscado dar a su jurisprudencia una orientación netamente favorable a la admisibilidad de las normas sociales internacionales ante ella», de manera que dicha Sala ha «reexaminado su

¹¹ Véase J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, «De l'invocabilité des sources européennes et internationales du droit social devant le juge interne», *Droit Social*, núm. 11-12 (2012), págs. 1014 y ss.; B. PALLI, «Le droit du travail confronté à la faillite de l'Etat: le cas de la Grèce», *Droit Social*, núm. 1 (2013), págs. 4 y ss.; y J.-P. MARGUÉNAUD y J. MOULY, «Le Comité européen des droits sociaux face au principe de non-régression en temps de crise économique», *Droit Social*, núm. 4 (2013), págs. 339 y ss.

¹² Véase C. NIVARD, «L'effet direct de la Charte Sociale Européenne», *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux*, chron, núm. 28 (2012), localizable en <http://www.revuedlf.com/cedh/leffet-direct-de-la-charte-sociale-europeenne-article/>.

jurisprudencia relativa a la Carta Social Europea para admitir el efecto directo de algunas de sus disposiciones», entre las cuales se encontraría «el artículo A, que precisa la extensión de los compromisos de los Estados miembros de la Carta», y que impacta frontalmente sobre mi tema, pues dicho precepto afirma –recuérdese– que «cada Parte contratante dispondrá de un sistema de inspección del trabajo apropiada a sus condiciones nacionales [*chaque Partie contractante disposera d'un système d'inspection du travail approprié à ses conditions nationales*]»¹³. El artículo apoya esta conclusión citando dos sentencias de la Sala de lo Social de la Corte de Casación de 29 febrero 2012¹⁴, publicada en el Boletín, y de 10 mayo 2012, inédita¹⁵. En mi opinión, aunque ambas resoluciones citen en un «*Attendu*» dicho precepto de la Carta Social Europea revisada, no cabe en absoluto deducir de dicha cita la supuesta eficacia directa del precepto en cuestión. Mi opinión, tras haber compulsado la jurisprudencia más reciente de la Sala de lo Social de la Corte de Casación, es que esta última cita muy poco la Carta Social Europea y, supuesto que la cite, lo hace con prevención. Lo prueba, por ejemplo, una reciente Sentencia de

¹³ Apartado 4.

¹⁴ Recurso núm. 11-60203.

¹⁵ Recurso núm. 11-60235.

dicha Sala de 14 diciembre 2016¹⁶, publicada en el Boletín, en la que sin mayores compromisos lo que se afirma al respecto es literalmente lo siguiente: «Considerando, además, que de los artículos 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que se refiere a la Carta Social Europea y a la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, L3121-39 del Código del Trabajo, interpretado a la luz del artículo 17, párrafos 1 y 4 de la Directiva 1993/104/CE del Consejo, de 23 noviembre 1993, de los artículos 17, párrafo 1, y 19 de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 noviembre 2003, y del artículo 31 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, se deriva que los Estados miembros sólo pueden derogar las disposiciones relativas a la duración del tiempo de trabajo en relación con los principios generales de la protección de la seguridad y de la salud del trabajador [*Attendu, ensuite, qu'il résulte des articles 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne se référant à la Charte sociale européenne et à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, L. 3121-39 du code du travail, interprété à la lumière de l'article 17, paragraphes 1 et 4 de la directive 1993/104/CE*

¹⁶ Recurso núm. 15-22003.

du Conseil du 23 novembre 1993, des articles 17, paragraphe 1, et 19 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 et de l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que les Etats membres ne peuvent déroger aux dispositions relatives à la durée du temps de travail que dans le respect des principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé du travailleur]»¹⁷.

Como se ve, un *dictum* con muy poco o ningún valor añadido sobre la eficacia de la Carta Social Europea, y que no va más allá de la referencia obsequiosa que a la misma hace el artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual «la Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos

¹⁷ Cfr. Considerando tercero.

humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones»¹⁸.

4. Otra razón ulterior para ceñir mi análisis a las «conclusiones» emanadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales respecto de Francia, con posterioridad al año 2000, se refiere a los profundos cambios a que está siendo sometido el régimen jurídico de la inspección francesa de trabajo en el corriente siglo XXI¹⁹, que afectan incluso a muy valiosos estudios doctrinales sobre la inspección de trabajo en el país vecino hasta el año 2007²⁰. Ante todo, hay que tener en cuenta que en 2008 se promulgó el vigente Código francés del Trabajo (*Code du Travail*), en el que se contiene el régimen jurídico básico de la inspección de trabajo, tanto en la Octava Parte de su Parte Legislativa (rotulada «Control de la

¹⁸ Apartado 1.

¹⁹ Al respecto, véase M. SZARLEJ y V. TIANO, «Conflits de valeurs dans une inspection du travail en mutation», *Droit Social*, núm. 2 (2013), págs. 164 y ss.; y P. AUVERGNON, «Un coucou dans le nid de la loi Macron? De nouvelles prérogatives pour l'inspection du travail», *Droit Social*, núm. 10 (2015), págs. 826 y ss.

²⁰ Cfr. A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid, 2007), págs. 53 y ss. Poco posterior, aunque mucho menos interesante, véase R. SPIRE, «La inspección de trabajo en Francia», *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6 (2008), págs. 145 y ss.

aplicación de la legislación del trabajo [*Contrôle de l'application de la législation du travail*]»), artículos L8112-1 a L8331-1, como la Octava Parte de la Parte Reglamentaria del mismo, artículos R8111-1 a R8323-1. Luego, por causa de haberse promulgado el Decreto núm. 2014-359, de 20 marzo 2014²¹, «relativo a la organización del sistema de inspección de trabajo», que supone una profunda reorganización progresiva del mismo, dado que: 1) «el texto renueva la organización interna de la inspección del trabajo, en los niveles local, regional y nacional, con el fin de adaptarla a las evoluciones económicas y sociales [*le texte rénove l'organisation interne de l'inspection du travail, aux niveaux local, régional et national, afin de l'adapter aux évolutions économiques et sociales*]»²²; 2) «precisa la organización de la inspección del trabajo en unidades de control en los diferentes niveles territoriales [*il précise l'organisation de l'inspection du travail en unités de contrôle aux différents niveaux territoriaux*]»²³; y 3) «el decreto fija igualmente las medidas transitorias para el ejercicio de la competencia reservada a los inspectores del

²¹ Sobre el tema, véase Y. STRUILLLOU, «La réforme de l'inspection du travail: répondre aux exigences d'un service public constitutionnel», *Droit Social*, núm. 9 (2014), págs. 689 y ss.

²² Cfr. «Notice» de la norma.

²³ *Ibidem*.

trabajo en materia de decisiones administrativas en las secciones de inspección en que están afectados los controladores del trabajo [*le décret fixe également les mesures transitoires pour l'exercice de la compétence réservée aux inspecteurs du travail en matière de décisions administratives dans les sections d'inspection où sont affectés des contrôleurs du travail*]]²⁴. Y por último, por causa de haberse promulgado dos normas con rango de ley muy recientes, que enmiendan la citada Parte Octava de la Parte Legislativa del Código, y que confirman que el régimen jurídico de la inspección francesa de trabajo se encuentra actualmente en un período de transición. Se trata de la Ordenanza (en realidad, un Decreto-ley) núm. 2016-413, de 7 abril 2016, «relativa al control de la aplicación del Derecho del Trabajo»²⁵; y también, de la polémica Ley núm. 2016-1088, de 8 agosto 2016, «relativa al trabajo, a la modernización del diálogo social y a dar seguridad a las carreras profesionales», popularmente conocida en Francia con el nombre (alusivo de la Ministra que la promovió) de «Ley El Khomri».

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Al respecto, véase C. MANDY, «Les "nouveaux pouvoirs" de l'inspection du travail après l'ordonnance du 7 avril 2016», *Droit Social*, núm. 2 (2017), págs. 170 y ss..

5. La reconducción de mi análisis a las «conclusiones» emanadas a partir del año 2000 tiene en cuenta, sin embargo, que el Comité Europeo de Derechos Sociales juzgó positivamente el modelo francés de inspección de trabajo durante la vigencia en Francia de la versión originaria de la Carta Social Europea, resultando a este respecto claves las «conclusiones» sobre el cumplimiento por Francia del entonces apartado 2 del artículo 3 de la Carta (recuérdese, sobre aplicación de los reglamentos de seguridad e higiene), de 1998²⁶. En ellas, se afirma que «el Comité constata con interés que con relación al informe sobre el período precedente de referencia, que había conocido una progresión de la frecuencia de los accidentes de trabajo (del 5 % en 1987 al 5,4 % en 1991), en el curso del presente período de referencia, la frecuencia de los accidentes ha decrecido, pasando del 5,1 % en 1992 al 4,6 % en 1994 [*le Comité constate avec intérêt que par rapport à la précédente période de référence, qui avait connu une progression de la fréquence des accidents du travail (de 5 % en 1987 à 5,4 % en 1991), au cours de la présente période de référence, la fréquence des accidents a décru, passant de 5,1 % en 1992 à 4,6 % en 1994*]»²⁷, lo

²⁶ *Conclusions XIV-2 - France - article 3-2.*

²⁷ Cfr. párrafo tercero, inciso primero.

que explica en buena medida el juicio positivo del Comité Europeo de Derechos Sociales, pues «a la luz de todos los datos a su disposición, el Comité estima que la situación en materia de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales ha mejorado durante el período de referencia, y que la situación de Francia es conforme a las exigencias del artículo 3, apartado 2 [a la lumière de toutes les données à sa disposition, le Comité estime que la situation en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles s'est améliorée pendant la période de référence et que la situation de la France est conforme aux exigences de l'article 3 par. 2]»²⁸. Este juicio positivo, como es lógico, también se proyectaba sobre las actividades desarrolladas por los servicios franceses de inspección de trabajo, durante el citado período de referencia, respecto de las que se afirma todo lo siguiente: 1) «el Comité recuerda que la inspección del trabajo ligada al ministerio de Trabajo representa el efectivo más importante y es competente para el conjunto de los sectores industrial y comercial con excepción de los sectores confiados a un cuerpo especializado de control (señaladamente: defensa nacional, minas y canteras, navegación marítima, función pública),

²⁸ Cfr. párrafo último.

así como sectores relativos a la agricultura y a los transportes [le Comité rappelle que l'inspection du travail rattachée au ministère du Travail représente l'effectif le plus important et est compétente pour l'ensemble des secteurs industriel et commercial à l'exception des secteurs confiés à un corps spécialisé de contrôle (notamment: défense nationale, mines et carrières, navigation maritime, fonction publique) ainsi que des secteurs relevant de l'agriculture et des transports]»²⁹, teniendo en cuenta que «en 1995, 1.360.225 centros de trabajo (cifras en aumento constante desde 1984) y 12,7 millones de trabajadores (58 % del empleo total) estaban sujetos a ellos [en 1995, 1 360 225 établissements (chiffres en augmentation constante depuis 1984) et 12,7 millions de travailleurs (58 % de l'emploi total) y étaient assujettis]»³⁰; 2) «el Comité subraya que en 1994 los efectivos de los servicios exteriores de la inspección del trabajo ligada al ministerio del Trabajo (escalón operacional) representaban 8.969 personas (frente a 7.748 en 1992), entre las cuales 811 inspectores de trabajo y 2.565 jefes de centro y controladores [le Comité note qu'en 1994 les effectifs des services extérieurs de l'inspection du travail rattachée au

²⁹ Cfr. párrafo décimo, inciso primero.

³⁰ *Ibidem*, inciso segundo.

ministère du Travail (échelon opérationnel) représentaient 8 969 personnes (contre 7 748 en 1992), parmi lesquelles 811 inspecteurs du travail et 2 565 chefs de centre et contrôleurs]»³¹; y 3) «el informe [del Gobierno francés] contiene datos cifrados sobre las actividades de control de los servicios exteriores del trabajo [le rapport contient des données chiffrées sur les activités de contrôle des services extérieurs du travail]»³².

6. Lógicamente, en el análisis de las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales posteriores a las recién citadas, tendré en cuenta las especificaciones del *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008, que ya tuve en cuenta al tratar del impacto de la Carta Social Europea sobre los sistemas español y francés de inspección de trabajo. De ahí que me vea obligado a abordar las consideraciones del Comité en relación con tres preceptos de la Carta que impactan frontalmente – siempre según el *Digest*– sobre la inspección de trabajo. En primer lugar, el artículo 3 de la Carta, en el que resultan especialmente relevantes (si tenemos en cuenta la numeración de la versión

³¹ Cfr. párrafo duodécimo.

³² Cfr. párrafo decimotercero.

revisada de la Carta Social Europea) sus apartados 1 y 3, apareciendo analizadas las «conclusiones» relativas a los mismos en el subapartado C) de este mismo Capítulo. En segundo lugar, el artículo 7 de la Carta, en el que resultan relevantes – siempre a mis concretos efectos– sus apartados 1, 2 y 3, que analizo al hilo de las «conclusiones» del Comité en el apartado D) del propio Capítulo. En tercer lugar, el apartado 4 del artículo 8 (al igual que en la hipótesis de Portugal, y a diferencia de lo sucedido en España), resultando analizadas las «conclusiones» sobre el mismo en el subapartado E) del Capítulo. Por puro paralelismo con el análisis que efectué en los Capítulos Primero y Segundo de este trabajo doctoral, a propósito de España y de Portugal, también incluyo en este Capítulo Tercero un apartado específico relativo al modelo francés de inspección de trabajo, que es el apartado B). Pero la metodología relativa a este último subapartado, especialmente a las fuentes de conocimiento que principalmente he tenido en cuenta para redactarlo, merecen un comentario aparte (muy ligado a la transitoriedad y provisionalidad del vigente régimen jurídico francés de la inspección de trabajo), que paso a efectuar seguidamente, dando así por concluidas las presentes consideraciones metodológicas.

7. A efectos del análisis del modelo francés de inspección de trabajo, me ha parecido crucial el informe «La inspección del trabajo en Francia en 2014», realizado «en aplicación de los artículos 20 y 21 del Convenio núm. 81 (industria y comercio), de los artículos 26 y 27 del Convenio núm. 129 (agricultura) y del artículo 8 del Convenio núm. 178 (gentes de mar) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)», que son todos Convenios específicamente relativos a la organización y a la actuación de la inspección de trabajo (por cierto, el recién citado Convenio núm. 178 no ha sido ratificado ni por España ni por Portugal). Se trata de un voluminoso informe de más de 130 páginas, al que he podido acceder gratuitamente en Internet a través del portal del Ministerio francés del Trabajo, del Empleo y de la Formación Profesional y del Diálogo Social, ubicado en www.travail-emploi.gouv.fr. Ha sido muy cuidadosamente redactado, apareciendo distribuido su contenido en tres grandes apartados, respectivamente relativos a «Campo de acción y organización [*Champ d'action et organisation*]³³, a «Recursos, gestión y valoración de la inspección del trabajo [*Ressources, gestion et valorisation*

³³ Págs. 6 a 33.

de l'inspection du travail]]»³⁴ y a «La actividad de la inspección del trabajo [*L'activité de l'inspection du travail*]]»³⁵. Alerta sobre la aparición del antes citado Decreto núm. 2014-359 y de su aplicación progresiva, que acabaría produciendo una mutación en el sistema francés de inspección de trabajo, que tanto ha acabado molestando a los tradicionales inspectores de trabajo franceses. Dado que todas las grandes reformas legislativas francesas suelen tener nombres y apellidos (los de los ministros que las propugnaron), también en este *rapport* se indica la paternidad de la reforma de la inspección de trabajo en cuestión, en los siguientes términos: «En 2014, el ministro del trabajo, del empleo, de la formación profesional y del diálogo social es el Sr. Michel Sapin desde el 16 mayo 2012, y después el Sr. François Rebsament, que le sucede el 2 abril 2014. En esta calidad, define y pone en marcha la política del gobierno señaladamente en los ámbitos de competencia de la inspección del trabajo. Tiene autoridad sobre la Dirección general del trabajo (DGT) [*En 2014, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social est M. Michel Sapin depuis le 16 mai 2012, puis M.*

³⁴ Págs. 33 a 43.

³⁵ Págs. 43 a 112.

François Rebsamen, qui lui succède le 2 avril 2014. En cette qualité, il définit et met en oeuvre la politique du gouvernement notamment dans les domaines de compétence de l'inspection du travail. Il a autorité sur la Direction générale du travail (DGT)]», encarnándose en esta última – como se sabe– la autoridad central francesa de la inspección de trabajo.

B) EL MODELO FRANCÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO

8. Al igual que sucede en España y Portugal, la primera característica del modelo francés de inspección de trabajo se refiere a su carácter funcional, un extremo ya puesto de relieve por nuestra doctrina científica estudiosa del tema³⁶, así como por el recién citado *Rapport* de 2014. Este último recuerda expresamente que «el artículo 6 del Convenio núm. 81 [de la OIT] dispone que “el personal de la inspección estará compuesto de funcionarios públicos, cuyo estatuto y condiciones de servicios les aseguren la estabilidad en su empleo y los conviertan en independientes de todo

³⁶ Véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., págs. 57 y ss.

cambio de gobierno y de toda influencia exterior indebida"», por lo que –continúa– «los inspectores son funcionarios del Estado, lo que aporta garantías en relación con esto»³⁷. Afinando más acerca de dicho extremo, el *Rapport* afirma que «los inspectores de trabajo constituyen un cuerpo regido por el estatuto de la función pública y por otros textos»³⁸, entre los cuales menciona como decisivos la «ley de 13 julio 1983, modificada, relativa a los derechos y obligaciones de los funcionarios, estatuto general de los funcionarios; Ley de 11 enero 1984, modificada, relativa a las disposiciones estatutarias relativas a la función pública del Estado; Decreto de 20 agosto 2003, relativo al estatuto particular del cuerpo de la inspección del trabajo, modificado por el Decreto de 9 noviembre 2009; [y] Decreto de 3 abril 1997, fijando las disposiciones comunes aplicables a diferentes cuerpos de funcionarios de categoría B»³⁹. En relación con todo ello, el propio *Rapport* afirma que «se aplica lo mismo a los controladores de trabajo»⁴⁰, los cuales constituían un cuerpo de la inspección tradicionalmente subordinado a los inspectores de

³⁷ Cfr. pág. 34. Al respecto, véase H. GOSSELIN, «À propos de l'indépendance de l'inspection du travail», *Droit Social*, núm. 4 (2014), págs. 297 y ss.

³⁸ Cfr. pág. 34.

³⁹ *Ibidem* y nota 119.

⁴⁰ Cfr. pág. 34.

trabajo⁴¹. La gran revolución en la que se encuentra inmerso ahora mismo el modelo francés de inspección de trabajo se refiere a la progresiva fusión de los cuerpos de inspectores y controladores, con la finalidad de incrementar más rápidamente los efectivos que integran el primero, lo que no deja de provocar tensiones dentro de dicho cuerpo.

9. Este revolucionario proceso de fusión de cuerpos, que implica incluso el cambio de denominación de los mismos, aparece ya reflejado en el primero de los preceptos que el vigente Código del Trabajo de 2008 dedica a la regulación de la inspección de trabajo, tal y como fue modificado por la citada Ley núm. 2016-1088, de 8 agosto. Se trata del artículo L8112-1, a cuyo tenor «los agentes de control de la inspección del trabajo son miembros bien del cuerpo de inspectores del trabajo, bien del cuerpo de controladores del trabajo hasta la extinción de sus cuerpos [*les agents de contrôle de l'inspection du travail sont membres soit du corps des inspecteurs du travail, soit du corps des*

⁴¹ Véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., págs. 59 y ss.

contrôleurs du travail jusqu'à l'extinction de leur corps]»⁴². El citado *Rapport* de 2014 refleja ya el comienzo de este proceso de fusión de cuerpos, que se prolongará durante un buen número de años, indicando que «el número total de agentes de control en sentido estricto es de 2.031, al cual hay que añadir los 205 inspectores de trabajo en prácticas, antiguos controladores, en formación como consecuencia de su éxito en el examen profesional organizado en el marco del plan de transformación de empleo»⁴³. El propio artículo L8112-1 afirma que «las atribuciones de los agentes de control de la inspección de trabajo pueden ser ejercidas por agentes de control asimilados en las condiciones fijadas por vía reglamentaria [*les attributions des agents de contrôle de l'inspection du travail peuvent être exercées par des agents de contrôle assimilés dans des conditions fixées par voie réglementaire]*»⁴⁴. Estos «asimilados» existían mucho antes de la reorganización administrativa en curso. De un lado, se trata de la figura del «médico inspector del trabajo [*médecin inspecteur du travail]*», regulada en los artículos L8123-1 a L8123-3 del Código del Trabajo. Y de otro lado, de la figura de los «ingenieros de prevención [*ingénieurs de*

⁴² Párrafo primero.

⁴³ Cfr. pág. 36.

⁴⁴ Párrafo último.

prévention]», regulada en los artículos L8123-4 a 8123-5 del Código del Trabajo. El propio Código del Trabajo, al efecto de referirse a todos los cuerpos recién citados, utiliza la expresión «agentes del sistema de inspección del trabajo [*agents du système d'inspection du travail*]». Al respecto, indica –con carácter transversal– que «un código de deontología del servicio público de la inspección del trabajo, establecido por Decreto adoptado con intervención del Consejo de Estado, fija las reglas que deben respetar sus agentes así como sus derechos en el respeto de las prerrogativas y garantías de les son concedidas para el ejercicio de sus misiones, definidas señaladamente por los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la inspección del trabajo y el presente Libro Primero [*un code de déontologie du service public de l'inspection du travail, établi par décret en Conseil d'Etat, fixe les règles que doivent respecter ses agents ainsi que leurs droits dans le respect des prérogatives et garanties qui leurs sont accordées pour l'exercice de leurs missions définies notamment par les conventions n° 81 et n° 129 de l'Organisation internationale du travail sur l'inspection du travail et au présent livre Ier]*»⁴⁵.

⁴⁵ Cfr. artículo L8124-1.

10. Acerca del perfil jurídico o politécnico de los funcionarios del nuevo cuerpo de agentes de control de la inspección de trabajo, el citado *Rapport* de 2014 afirma que «los agentes de control reclutados por concurso externo, pero también interno o por examen profesional son en su mayoría extraídos de sectores jurídicos y económicos de la enseñanza superior»⁴⁶, aunque –como afirma la doctrina científica estudiosa de este tema– parece claro que su perfil es netamente jurídico⁴⁷. Lo confirma últimamente una Orden conjunta de los Ministros de Economía, Industria y Empleo, y del Ministro de Trabajo, Solidaridad y Función Pública, de 10 agosto 2010, «fijando las modalidades de formación y de condiciones de evaluación y de validación de la escolaridad de los inspectores-alumnos del trabajo» –a cuyo amparo se dictó otra de 21 octubre 2016, «autorizando para el año 2017 la apertura de los concursos externo, interno y del tercer concurso para reclutamiento de inspectores del trabajo»–, según la cual los aspectos que debe comprender la formación de los funcionarios superiores del nuevo

⁴⁶ Cfr. págs. 34-35.

⁴⁷ Véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., págs. 61 y ss.

cuerpo son los siguientes: «las políticas del trabajo, del empleo y de la formación profesional [*les politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*]»⁴⁸, «la empresa y los diferentes medios de intervención [*l'entreprise et les différents milieux d'intervention*]»⁴⁹, «el marco jurídico y los instrumentos de acción de la Administración [*le cadre juridique et les instruments de l'action de l'administration*]»⁵⁰, «las disciplinas jurídicas, científicas y técnicas tocantes a las relaciones y condiciones de trabajo [*les disciplines juridiques, scientifiques et techniques touchant aux relations et conditions de travail*]»⁵¹, «los métodos y técnicas de información, de organización, de gestión y de comunicación [*les méthodes et techniques d'information, d'organisation, de gestion et de communication*]»⁵² y «los métodos de dirección y de organización de un servicio [*les méthodes d'encadrement et d'animation d'un service*]»⁵³. Algunas de las trascendentales funciones «de despacho» desempeñadas por ellos, a que aludiremos un poco más adelante, revelan con toda claridad – en mi opinión– que el perfil propio del modelo

⁴⁸ Artículo 3, guión primero.

⁴⁹ *Ibidem*, guión segundo.

⁵⁰ *Ibidem*, guión tercero.

⁵¹ *Ibidem*, guión cuarto.

⁵² *Ibidem*, guión quinto.

⁵³ *Ibidem*, guión sexto.

francés de inspección de trabajo no es ni politécnico ni económico, sino radicalmente jurídico.

11. A diferencia de lo que sucede en España – y a diferencia, también, de lo que sucede en Portugal–, el modelo francés de inspección de trabajo es claramente no integral, pues los nuevos agentes de control lo que controlan es la aplicación de la legislación laboral, pero no la de la legislación de seguridad social. Lo anticipa el Código francés del Trabajo en el primer precepto que dedica a la regulación de la inspección de trabajo (recuérdese, el artículo L8112-1), indicando que «se encargan de velar por la aplicación de las disposiciones del Código del Trabajo y de las demás disposiciones legales relativas al régimen del trabajo, así como a las estipulaciones de los convenios y acuerdos colectivos de trabajo que respondan a las condiciones fijadas en el Libro II de la Parte Segunda [*ils sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des autres dispositions légales relatives au régime du travail, ainsi qu'aux stipulations des conventions et accords collectifs de travail répondant aux conditions fixées au livre II de la*

deuxième partie]»⁵⁴. Y lo confirma sobre todo el artículo L8271-6-4, al excluir la posibilidad de que los nuevos agentes de control levanten actas de liquidación de cuotas, pues –según este precepto, creado por la Ley núm. 2016-1827, de 23 diciembre 2016, «de financiación de la seguridad social para 2017 [*de financement de la sécurité sociale pour 2017*]– «los agentes de control mencionados en el artículo L8271-1-2 comunican sus actas relativas a las infracciones constitutivas de trabajo ilegal mencionadas en los núm. 1º a 4º del artículo L8211-1 del presente Código a los organismos de recaudación mencionados en los artículos L213-1 y L752-1 del Código de la Seguridad Social y en el artículo L723-3 del Código Rural y de la Pesca Marítima, que proceden a la recaudación de las cotizaciones y contribuciones que les son debidas sobre la base de las informaciones contenidas en esas actas [*les agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2 communiquent leurs procès-verbaux relevant une des infractions constitutives de travail illégal mentionnées aux 1º à 4º de l'article L. 8211-1 du présent code aux organismes de recouvrement mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-1 du code de la sécurité sociale et à l'article L. 723-3 du code rural et de la pêche*

⁵⁴ Párrafo tercero.

maritime, qui procèdent à la mise en recouvrement des cotisations et contributions qui leur sont dues sur la base des informations contenues dans ces procès-verbaux]»⁵⁵.

12. En fin, acerca de su carácter de inspección «de campo» (por antonomasia, la realización de visitas) o de inspección «de

⁵⁵ Al respecto, el Código francés de la Seguridad Social afirma todo lo siguiente: «Cuando se haya levantado un acta de trabajo simulado por los agentes encargados del control mencionados en el primer párrafo del artículo L243-7 o transmitida a los organismos de recaudación mencionados en los artículos L213-1 y L752-1 del presente Código y en el artículo L723-3 del Código Rural y de la Pesca Marítima en aplicación del artículo L8271-6-4 del Código del Trabajo, el inspector de recaudación remite a la persona controlada un documento haciendo constar esta situación y comportando la evaluación del montante de las cotizaciones y contribuciones eludidas, de los recargos previstos en el artículo L243-7-7 del presente caso y, en su caso, de los recargos y de las sanciones penales correspondientes, así como del montante de las reducciones o exoneraciones de cotizaciones o contribuciones sociales de los que ha podido beneficiarse el deudor, anuladas en aplicación del segundo párrafo del artículo L133-4-2 [*Lorsqu'un procès-verbal de travail dissimulé a été établi par les agents chargés du contrôle mentionnés au premier alinéa de l'article L. 243-7 ou transmis aux organismes de recouvrement mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-1 du présent code et à l'article L. 723-3 du code rural et de la pêche maritime en application de l'article L. 8271-6-4 du code du travail, l'inspecteur du recouvrement remet à la personne contrôlée un document constatant cette situation et comportant l'évaluation du montant des cotisations et contributions éludées, des majorations prévues à l'article L. 243-7-7 du présent code et, le cas échéant, des majorations et pénalités afférentes, ainsi que du montant des réductions ou exonérations de cotisations ou contributions sociales dont a pu bénéficier le débiteur anulées en application du deuxième alinéa de l'article L. 133-4-2]*».

despacho» (por antonomasia, el levantamiento de actas), es claro que los funcionarios del nuevo cuerpo de agentes de control desarrollan unas y otras tareas⁵⁶, aunque lo que realmente brilla – desde un punto de vista comparatista– son sus competencias «de despacho». Lo subrayó en su día la doctrina científica estudiosa del tema, haciendo hincapié en los exorbitantes poderes que ostentan los inspectores de trabajo franceses, al efecto de autorizar o no el despido de los representantes legales o sindicales de los trabajadores en la empresa⁵⁷, apareciendo regulado actualmente este tema –en lo esencial, poniendo sólo un ejemplo entre varios posibles– en el artículo L2411-8, según el cual «el despido de un miembro elegido del comité de empresa, titular o suplente, o de un representante sindical en el comité de empresa, sólo puede realizarse tras la autorización del inspector del trabajo [*le licenciement d'un membre élu du comité d'entreprise, titulaire ou suppléant, ou d'un représentant syndical au comité d'entreprise, ne peut intervenir qu'après autorisation de*

⁵⁶ En cuanto a las funciones «de campo», cfr. artículos L8113-1 y ss., y en cuanto a las funciones «de despacho», cfr. artículos L8113-7 y ss.

⁵⁷ Véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., págs. 63 y ss.

l'inspecteur du travail]»⁵⁸, teniendo en cuenta que «el antiguo miembro elegido del comité de empresa, así como el antiguo representante sindical que, designado después de dos años, no es reinstaurado en sus funciones tras la renovación del comité, se benefician igualmente de esta protección durante los seis primeros meses siguientes a la expiración de su mandato o a la desaparición de la institución [l'ancien membre élu du comité d'entreprise ainsi que l'ancien représentant syndical qui, désigné depuis deux ans, n'est pas reconduit dans ses fonctions lors du renouvellement du comité bénéficiant également de cette protection pendant les six premiers mois suivant l'expiration de leur mandat ou la disparition de l'institution]»⁵⁹. Sobre la base de que el despido de un trabajador-representante sin autorización del inspector es nulo (pudiendo incluso implicar la comisión de un delito, castigado con pena de prisión y multa)⁶⁰, la competencia para controlar el ejercicio de esta trascendental función de la inspección francesa de trabajo no corresponde a los tribunales laborales,

⁵⁸ Párrafo primero.

⁵⁹ Párrafo segundo. Sobre el tema, críticamente, véase G. DUMORTIER, «Transfert du contrat de travail du salarié protégé et contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur la décision de l'inspecteur du travail», *Droit Social*, núm. 9 (2013), págs. 747 y ss.

⁶⁰ Cfr. artículos L2431-1 y ss.

sino a los tribunales de lo contencioso-administrativo –lo destaca asimismo la doctrina científica estudiosa de este asunto⁶¹–, habiéndolo confirmado últimamente el Consejo de Estado francés, en su Sentencia de 23 noviembre 2016⁶².

C) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO FRANCÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 3, APARTADOS 1 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

13. El apartado 1 del artículo 3 de la versión revisada de la Carta Social Europea (relativo, recuérdese, a seguridad, salud y ambiente de trabajo) no ha planteado a Francia problemas de cumplimiento, durante el corriente siglo XXI. En las tres primeras «conclusiones» emanadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales, el juicio de la situación francesa ha sido siempre de conformidad puro (así, en las de 2003⁶³, «el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 3§1 de la Carta revisada [*le Comité conclut que la situation*

⁶¹ Véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., págs. 66-67 y nota 71.

⁶² Asunto núm. 392059.

⁶³ *Conclusions 2003 -France- article 3-1.*

de la France est conforme à l'article 3§1 de la Charte révisée]»⁶⁴; en las de 2007⁶⁵, «le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 3§1 de la Charte révisée»⁶⁶; y en las de 2009⁶⁷, «le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 3§1 de la Charte révisée»⁶⁸), aludiéndose en ellas a que «en el desarrollo de un sistema apropiado de control público, ... el papel incumbe más a menudo a la inspección de trabajo, a fin de asegurar el mantenimiento de los estándares y su eficacia sobre los lugares de trabajo [au développement d'un système approprié de contrôle public, ... le rôle incombe le plus souvent à l'inspection du travail, afin d'assurer le maintien des standards et leur efficacité sur les lieux de travail]»⁶⁹, y también, a la necesidad de «reforzar la efectividad del control asegurado por la inspección de trabajo y fomentar que las empresas sean actores de la salud en el trabajo [renforcer l'effectivité du contrôle assuré par l'inspection du travail et encourager les entreprises à être

⁶⁴ Párrafo último.

⁶⁵ *Conclusions 2007 -France- article 3-1.*

⁶⁶ Párrafo último.

⁶⁷ *Conclusions 2009 -France- article 3-1.*

⁶⁸ Párrafo último.

⁶⁹ *Conclusions 2003 -France- article 3-1, párrafo segundo, guión segundo.*

acteurs de la santé au travail]»⁷⁰. En las de 2013⁷¹, en cambio, el juicio positivo tiene carácter condicionado (literalmente, «a la espera de la información pedida, el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 3§1 de la Carta [*dans l'attente de l'information demandée, le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 3§1 de la Charte*]»)⁷², refiriéndose su petición de información –en lo que concierne a la inspección de trabajo– a todo lo siguiente: «pide que el próximo informe contenga informaciones sobre la participación de la inspección de trabajo en el desarrollo de una cultura de seguridad y de salud junto a los empresarios y los trabajadores, y sobre compartir (instrucciones prácticas, medidas de prevención, consejos) el conocimiento de los riesgos profesionales y de la prevención adquirido con ocasión de las actividades de control [*il demande que le prochain rapport contienne des informations sur la participation de l'inspection du travail au développement d'une culture de sécurité et de santé auprès des employeurs et des travailleurs, et sur le partage (instruction pratiques, mesures de prévention, conseils) de la*

⁷⁰ *Conclusions 2007 -France- article 3-1*, párrafo segundo, inciso último; y *Conclusions 2009 -France- article 3-1*, párrafo segundo, inciso tercero.

⁷¹ *Conclusions 2013 -France- article 3-1*.

⁷² Párrafo último.

connaissance des risques professionnels et de la prévention acquise à l'occasion des activités de contrôle]»⁷³.

14. Frente al apartado 1 del artículo 3 de la Carta, el apartado 3 del propio precepto resulta crucial, al permitir evaluar frontalmente –recuérdese– el concreto modelo nacional de inspección de trabajo de que se trate. Tras la evaluación positiva del modelo francés en las últimas «conclusiones» del pasado siglo XX, las primeras correspondiente al siglo actual fueron emanadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales en 2003⁷⁴, cubriendo el período de referencia correspondiente a los dos años inmediatamente precedentes. Parten del juicio positivo emanado en el período de referencia anterior, indicando que «el Comité ha examinado el marco general de los servicios de inspección en las Conclusiones XIV-2 (p. 294 y 295) [*le Comité a examiné le cadre général des services d'inspection dans les Conclusions XIV-2 (p. 294 et 295)]»⁷⁵, y que «constata que los datos relativos a las actividades de la inspección de trabajo son comparables a los examinados para el precedente*

⁷³ Párrafo noveno, inciso tercero.

⁷⁴ *Conclusions 2003 -France- article 3-3.*

⁷⁵ Párrafo séptimo, inciso primero.

período de referencia y que la situación es conforme con el artículo 3§3 de la Carta revisada [*il constate que les données relatives aux activités de l'inspection du travail sont comparables à celles examinées pour la précédente période de référence et que la situation est conforme à l'article 3§3 de la Charte révisée (anciennement article 3§2 de la Charte) à ce sujet*]]⁷⁶. De ahí su nuevo juicio de conformidad, aunque condicionado (literalmente, «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 3§3 de la Carta revisada [*dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 3§3 de la Charte révisée*]]»)⁷⁷. En lo tocante a la inspección de trabajo, la información requerida era la siguiente: «recuerda, sin embargo, que desea que los informes lleven igualmente a la inspección a sectores que no tienen relación con la inspección de trabajo, en particular en lo que concierne a la función pública y pide que el próximo informe esté completo sobre este asunto [*il rappelle toutefois qu'il souhaite que les rapports portent également sur l'inspection dans les secteurs ne relevant pas de l'inspection du*

⁷⁶ *Ibidem*, inciso segundo.

⁷⁷ Párrafo último.

travail, en particulier en ce qui concerne la fonction publique et demande que le prochain rapport soit complet à ce sujet]»⁷⁸.

15. Ahora bien, según relatan las «conclusiones» inmediatamente subsiguientes –que son las correspondientes al año 2007⁷⁹–, el Gobierno francés no suministró las informaciones requeridas por el Comité Europeo de Derechos Sociales. Lo ponen de relieve enfáticamente, después de aludir a sus juicios favorables contenidos en las «conclusiones» inmediatamente precedentes (literalmente, «el Comité ha examinado el marco general de los servicios de inspección en las Conclusiones XIV-2 (pp. 266 y 267) [le Comité a examiné le cadre général des services d’inspection dans les Conclusions XIV-2 (pp. 266 et 267)]»)»⁸⁰, afirmando que «el informe no contiene ninguna información nueva sobre la estructura, las atribuciones y las actividades de la inspección de trabajo [le rapport ne contient aucune information nouvelle sur la structure, les attributions et les activités de l’inspection du travail]»⁸¹, y que «el Comité pide que los próximos informes indiquen si

⁷⁸ Párrafo séptimo, inciso tercero.

⁷⁹ *Conclusions 2007 -France- article 3-3.*

⁸⁰ Párrafo octavo, inciso primero.

⁸¹ *Ibidem*, inciso segundo.

han ocurrido cambios en el sistema nacional de inspección en el curso del período de referencia [*le Comité demande que les prochains rapports indiquent si des changements sont intervenus dans le système national d'inspection au cours de la période de référence*]⁸². Todo esto explica –sumado al hecho de que «el Comité constata que el número de accidentes graves ha quedado manifiestamente elevado durante el período de referencia y superior a la media de otros países de la Unión Europea [*le Comité constate que le nombre d'accidents graves est resté manifestement élevé pendant la période de référence et supérieur à la moyenne d'autres pays de l'Union européenne*]⁸³– su nuevo juicio negativo sobre las actividades del sistema francés de Inspección de Trabajo a la luz de la Carta Social Europea revisada, pues «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 3§3 de la Carta revisada, por causa de que el número de accidentes de trabajo es manifiestamente elevado [*le Comité conclut que la situation de la France n'est pas conforme à l'article 3§3 de la Charte révisée au motif que le nombre des accidents du travail est manifestement élevé*]⁸⁴.

⁸² *Ibidem*, inciso tercero.

⁸³ Párrafo séptimo, inciso primero.

⁸⁴ Párrafo último.

16. Parte de esta información fue suministrada por el Gobierno francés en el período de referencia subsiguiente –cubierto por las «conclusiones» relativas a 2009⁸⁵–, aludiendo ahora el propio Gobierno francés en su descargo a discrepancias de carácter estadístico (literalmente, «el informe añade que se ha llevado a cabo una reflexión sobre la manera de mejorar la precisión de los datos y estadísticas relativos a los accidentes de trabajo, señaladamente integrando en ellos los datos concernientes a los accidentes de los que son víctimas los agentes de la función pública [*le rapport ajoute qu'une réflexion a été engagée sur la manière d'améliorer la précision des données et statistiques relatives aux accidents du travail, notamment en intégrant des données concernant les accidents dont sont victimes les agents de la fonction publique*])⁸⁶. Seguía existiendo, sin embargo, información incompleta, que el Comité Europeo de Derechos Sociales reconduce –en lo esencial– a los tres aspectos siguientes: 1) «pide que el próximo informe indique claramente si se han producido cambios en el sistema nacional de inspección en el curso del período de referencia [*il demande que le*

⁸⁵ *Conclusions 2009 -France- article 3-3.*

⁸⁶ Párrafo sexto, inciso primero.

prochain rapport indique clairement si des changements sont intervenus dans le système national d'inspection au cours de la période de référence]»⁸⁷; 2) «pide igualmente informaciones similares sobre las visitas de control realizadas en la función pública, que no están aseguradas por los servicios de la inspección del trabajo [*il demande également des informations similaires sur les visites de contrôle réalisées dans la fonction publique, qui ne sont pas assurées par les services de l'inspection du travail]*»⁸⁸; y 3) «el informe hace referencia a la probable fusión, tras una experimentación positiva realizada en dos departamentos, entre las ramas departamentales de la inspección del trabajo relativas al ministerio de Trabajo y las del sector agrícola, bajo la autoridad del ministerio de Agricultura [*le rapport fait état de la probable fusion, après une expérimentation positive menée dans deux départements, entre les branches départementales de l'inspection du travail relevant du ministère du Travail et celles du secteur agricole, sous l'autorité du ministère de l'Agriculture]*»⁸⁹; además, «según otra fuente oficial, se vincularán a ello igualmente, de aquí a 2010, los servicios de inspección del sectores del transporte, que

⁸⁷ Párrafo séptimo, inciso segundo.

⁸⁸ Párrafo octavo, inciso último.

⁸⁹ Párrafo noveno, inciso primero.

dependen del ministerio de Transportes [*d'après une autre source officielle, s'y rattacheront également, d'ici 2010, les services d'inspection du secteur des transports, qui dépendent du ministère des Transports*]⁹⁰, por lo que «el Comité pide ser informado de esta evolución y de sus efectos [*le Comité demande à être informé de cette évolution et de ses effets*]⁹¹. De ahí su conclusión de aplazamiento, pues «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité aplaza su conclusión [*dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion*]⁹².

17. En sus últimas «conclusiones» sobre el precepto —que corresponden al año 2013⁹³—, el Comité Europeo de Derechos Sociales vuelve a enjuiciar positivamente la situación de Francia, como venía siendo tradicional. En lo esencial, influyeron en este juicio los tres aspectos siguientes: 1) «según los datos publicados por EUROSTAT, el número de accidentes de trabajo (con excepción de los accidentes de trayecto entre el domicilio y el lugar de trabajo) ha disminuido fuertemente durante el período de referencia (de

⁹⁰ *Ibidem*, inciso segundo.

⁹¹ *Ibidem*, inciso tercero.

⁹² *Ibidem*, párrafo último.

⁹³ *Conclusions 2013 -France- article 3-3.*

466.105 en 2008 a 241.260 en 2010), así como la tasa de incidencia relativa a estos accidentes (de 3.658,47 en 2008 a 1.702,08 en 2010) [*selon les données publiées par EUROSTAT, le nombre d'accidents du travail (à l'exception des accidents de trajet entre le domicile et le lieu de travail) a fortement diminué durant la période de référence (de 466 105 en 2008 à 241 260 en 2010), tout comme le taux d'incidence relatif à ces accidents (de 3 658,47 en 2008 à 1 702,08 en 2010)]*»⁹⁴, teniendo en cuenta que «esta tasa se sitúa ahora entre la media observada en la UE de los 15 y la observada en la UE de los 27 (de 2.269,42 en 2008 a 1.582,71 en 2010) [*ce taux se situe désormais entre la moyenne observée dans l'UE des 15 et celle observée dans l'UE des 27 (de 2 269,42 en 2008 à 1 582,71 en 2010)]*»⁹⁵; 2) «el informe, que distingue la inspección de trabajo del sector privado y la de la función pública, expone que la Inspección de trabajo integrada reagrupa desde el 1 enero 2009 los servicios de inspección de la agricultura, del mar, del transporte y del trabajo bajo la autoridad del ministerio encargado del Trabajo [*le rapport, qui distingue l'inspection du travail du secteur privé et celle de la fonction publique, expose que*

⁹⁴ Párrafo tercero, inciso primero.

⁹⁵ *Ibidem*, inciso segundo.

l'Inspection du travail intégrée regroupe depuis le 1^{er} janvier 2009 les services d'inspection de l'agriculture, de la mer, des transports et du travail sous l'autorité du ministère chargé du Travail]]»⁹⁶; y 3) «en relación con la población activa publicada por ILOSTAT, el número de trabajadores por inspector de trabajo (36.809 en 2009 y 36.574 en 2010) excede la proporción de 10.000 trabajadores por inspector de trabajo establecida por la Estrategia comunitaria para la salud y la seguridad en el trabajo 2007-2012 [au regard de la population active publiée par ILOSTAT, le nombre de travailleurs par inspecteur du travail (36 809 en 2009 et 36 574 en 2010) excède la proportion de 10 000 travailleurs par inspecteur du travail visée par la Stratégie communautaire pour la santé et la sécurité au travail 2007-2012]]»⁹⁷. De ahí su juicio positivo, pues «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 3§3 de la Carta [dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 3§3 de la Charte]]»⁹⁸, aunque efectuando el propio Comité una seria advertencia al Gobierno francés de cara al próximo informe —que cubrirá

⁹⁶ Párrafo octavo, inciso primero.

⁹⁷ Párrafo noveno, inciso segundo.

⁹⁸ Párrafo último.

las modificaciones normativas sobre el modelo francés de inspección de trabajo, a que antes hicimos referencia—, visto que «el Comité llama la atención del Gobierno sobre el hecho de que, si falta la constatación de estas informaciones en el próximo informe, no dispondrá de informaciones apropiadas para establecer que la situación de Francia es conforme con el artículo 3§3 de la Carta [le Comité appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que, faute de constater ces informations dans le prochain rapport, il ne disposera pas d'informations propres à établir que la situation de la France est conforme à l'article 3§3 de la Charte]»⁹⁹.

D) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO FRANCÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 7, APARTADOS 1, 2 Y 3, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

18. De los tres apartados del artículo 7 de la Carta Social Europea revisada, interesantes a mis concretos efectos, comenzaré exponiendo las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales —que cubren períodos de referencia del corriente siglo XXI— relativas al apartado 3

⁹⁹ Párrafo penúltimo, inciso último.

(recuérdese, sobre prohibición del trabajo de los niños sometidos a instrucción obligatoria). Se trata de las «conclusiones» de 2004, 2006 y 2011, la primera de las cuales es de conformidad condicionada (literalmente, «a la espera de las información pedidas, el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 7§3 de la Carta revisada [*dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 7§3 de la Charte révisée*]»)¹⁰⁰, mientras que las dos restantes –y más recientes– son de conformidad pura (concordemente, se afirma en ambas que «el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 7§3 de la Carta revisada [*le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 7§3 de la Charte révisée*]»)¹⁰¹. Dada esta situación de conformidad con la Carta, me limitaré a exponer las razones justificadoras de tal conformidad, precisamente en las «conclusiones» de 2011, que son –en esencia– las tres siguientes: 1) «el Comité recuerda que ha considerado precedentemente la situación conforme con el artículo 7§3 de la Carta (Conclusiones 2006) [*le Comité rappelle*

¹⁰⁰ *Conclusions 2004 -France- article 7-3*, párrafo último.

¹⁰¹ *Conclusions 2006 -France- article 7-3*, y *Conclusions 2011 -France- article 7-3*, en sus respectivos párrafos últimos.

qu'il a précédemment jugée la situation conforme à l'article 7§3 de la Charte (Conclusions 2006)]»¹⁰²; 2) «el informe subraya que el artículo L4153-3 del nuevo Código del Trabajo precisa que los menores de más de 14 años están autorizados durante sus vacaciones escolares a ejercer trabajos adaptados a su edad, a condición de asegurarles un descanso efectivo de una duración al menos igual a la mitad de cada período de vacaciones [le rapport souligne que l'article L. 4153-3 du nouveau code du travail précise que les mineurs de plus de 14 ans sont autorisés pendant leurs vacances scolaires à exercer des travaux adaptés à leur âge, à condition de leur assurer un repos effectif d'une durée au moins égale à la moitié de chaque période de congés]»¹⁰³; y 3) «las modalidades de aplicación están determinadas por los artículos D4153-1 y siguientes [les modalités d'application sont déterminées aux articles D. 4153-1 et suivants]»¹⁰⁴, teniendo en cuenta que «ahí se encuentra señaladamente que el empleo del menor está autorizado únicamente durante los períodos de vacaciones escolares que comporten al menos 14 días laborales o no (artículo D4153-2) [on y trouve notamment que l'emploi du mineur est autorisé uniquement pendant les périodes de

¹⁰² Párrafo segundo, inciso segundo.

¹⁰³ Párrafo tercero, inciso primero.

¹⁰⁴ *Ibidem*, inciso segundo.

vacances scolaires comportant au moins 14 jours ouvrables ou non (article D. 4153-2)]»¹⁰⁵.

19. Más interés tienen las «conclusiones» relativas al apartado 1 del precepto (relativo, recuérdese, a la prohibición del trabajo antes de los 15 años), por causa de sus continuas referencias a la actuación de la inspección de trabajo. Se trata de las «conclusiones» correspondientes a los años 2004, 2006 y 2011, en las que tampoco cabe encontrar ningún juicio de disconformidad entre la legislación y la práctica laborales francesas y la Carta. En las de 2004¹⁰⁶, se resuelve que «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité aplaza su conclusión [*dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion*]¹⁰⁷, refiriéndose a la inspección de trabajo en los siguientes términos: «tratándose del control y de las sanciones, el informe hace referencia a 630 "observaciones" y a 9 "actas" en 1999 -778 para las primeras y 291 para las segundas, en 2000- levantadas por la inspección de trabajo por causa de infracciones a la legislación sobre empleo de menores. El Comité observa que el número de actas ha aumentado

¹⁰⁵ *Ibidem*, inciso tercero.

¹⁰⁶ *Conclusions 2004 -France- article 7-1.*

¹⁰⁷ Párrafo último.

fuertemente en 2000 [*s'agissant du contrôle et des sanctions, le rapport fait état de 630 "observations" et 9 "procès-verbaux" en 1999 –778 pour les premières et 291 pour les seconds en 2000– dressés par l'inspection du travail en raison d'infractions à la législation sur l'emploi des mineurs. Le Comité observe que le nombre de procès-verbaux a fortement augmenté en 2000*]¹⁰⁸. En las de 2006¹⁰⁹, la referencia expresa a la inspección de trabajo es muy breve (literalmente, «el Comité subraya que, durante el período de referencia, la inspección de trabajo no ha levantado actas por la contravención de la legislación sobre empleo de menores [*le Comité note que, pendant la période de référence, l'inspection du travail n'a pas dressé de procès verbaux pour contravention à la législation sur l'emploi des mineurs*]*»*)¹¹⁰, justificándose el juicio relativo a que «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 7§1 de la Carta revisada [*dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 7§1 de la Charte révisée*]*»*¹¹¹. En las de

¹⁰⁸ Párrafo penúltimo.

¹⁰⁹ *Conclusions 2006 -France- article 7-1.*

¹¹⁰ Párrafo antepenúltimo.

¹¹¹ Párrafo último.

2011¹¹², se reproduce este mismo juicio positivo condicionado, resultando ser los fundamentos que lo justifican –siempre con mención expresa de la inspección de trabajo– los siguientes: «el Comité recuerda que la protección efectiva de los derechos garantizados por el artículo 7§1 no puede ser alcanzada sólo por el efecto de la legislación; la aplicación de la misma en la práctica debe ser efectiva y rigurosamente controlada. La inspección de trabajo ha de jugar un papel determinante a este respecto. Dado que el informe no suministra ninguna información sobre las actividades de la inspección de trabajo en la puesta en marcha de la prohibición del trabajo antes de los 15 años, el Comité pide que el próximo informe describa de manera exhaustiva la situación. En su defecto, nada permitirá establecer que la situación de Francia es conforme con el artículo 7§1 de la Carta [le Comité rappelle que la protection effective des droits garantis par l'article 7§1 ne peut être atteinte par le seul effet de la législation; l'application de celle-ci en pratique doit être effective et rigoureusement contrôlée. L'inspection du travail a un rôle déterminant à jouer à cet égard. Relevant que le rapport ne fournit aucune information sur les activités de l'inspection du

¹¹² Conclusions 2011 -France- article 7-1.

travail dans la mise en oeuvre de l'interdiction du travail avant 15 ans, le Comité demande que le prochain rapport décrive de façon exhaustive la situation. A défaut, rien ne permettra d'établir que la situation de la France est conforme à l'article 7§1 de la Charte]»¹¹³.

20. Un mayor interés dogmático poseen las «conclusiones» relativas al apartado 2 del artículo 7 de la Carta Social Europea revisada (relativo, recuérdese, a la prohibición del trabajo antes de los 18 años para actividades peligrosas o insalubres), por causa de que en este concreto punto el Comité Europeo de Derechos Sociales juzgó siempre que la legislación y la práctica laborales francesas no eran conformes con la Carta. Así, en las de 2004¹¹⁴, «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 7§2 de la Carta revisada [*le Comité conclut que la situation de la France n'est pas conforme à l'article 7§2 de la Charte révisée]*»¹¹⁵, de un lado, porque «para ciertas ocupaciones consideradas como peligrosas o insalubres, la edad mínima de admisión al trabajo es inferior a 18 años [*pour certaines occupations*

¹¹³ Párrafo penúltimo.

¹¹⁴ *Conclusions 2004 -France- article 7-2.*

¹¹⁵ Párrafo último.

considérées comme dangereuses ou insalubres, l'âge minimum d'admission à l'emploi est inférieur à 18 ans]»¹¹⁶; y de otro lado, «porque los jóvenes titulares de un certificado de aptitud profesional ya no están sometidos a los límites de edad previstos por el Código del Trabajo y pueden, en consecuencia, efectuar tareas potencialmente peligrosas o insalubres [les jeunes titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle ne sont plus soumis aux limites d'âge prévues par le code du travail et peuvent donc effectuer des tâches potentiellement dangereuses ou insalubres]»¹¹⁷. En lo que concierne a la Inspección de Trabajo, este juicio de disconformidad se apoya en el siguiente razonamiento: «La autorización debe pedirse a título individual a la inspección de trabajo que, según el informe, no acuerda ninguna excepción más que en caso de necesidad y con el acuerdo del médico de trabajo. El Comité se refiere al anexo a la Carta revisada, en cuyos términos los jóvenes de menos de 18 años pueden ser autorizados a llevar a cabo tareas que les estarían normalmente prohibidas por razones de higiene y de seguridad, dado que se trata de "realizar trabajos estrictamente necesarios para su formación profesional ...". Desea recibir más información en

¹¹⁶ *Ibidem*, guión primero.

¹¹⁷ *Ibidem*, guión segundo.

cuanto a la interpretación dada al criterio de necesidad por la inspección de trabajo, y pregunta cuántas excepciones se acuerdan cada año [L'autorisation doit être demandée à titre individuel à l'Inspection du travail qui, selon le rapport, n'accorde de dérogation qu'en cas de nécessité et avec l'accord du médecin du travail. Le Comité se réfère à l'annexe à la Charte révisée, aux termes de laquelle les jeunes de moins de 18 ans peuvent être autorisés à accomplir des tâches qui leur seraient normalement interdites pour des raisons d'hygiène et de sécurité, dès lors qu'il s'agit de "réaliser des travaux strictement nécessaires à leur formation professionnelle ... ". Il souhaite recevoir plus d'information quant à l'interprétation donnée du critère de nécessité par l'inspection du travail et demande combien de dérogations sont accordées chaque année]»¹¹⁸.

21. En las «conclusiones» de 2006¹¹⁹, vuelve a repetirse el mismo juicio de disconformidad, aunque más simplificado (literalmente, «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 7§2 de la Carta revisada,

¹¹⁸ Párrafo tercero, inciso tercero.

¹¹⁹ Conclusions 2006 -France- article 7-2.

por causa de que aparte del marco de la formación profesional, la legislación no prevé una prohibición absoluta del trabajo antes de los 18 años para actividades peligrosas [*le Comité conclut que la situation de la France n'est pas conforme à l'article 7§2 de la Charte révisée au motif qu'en dehors du cadre de la formation professionnelle, la législation ne prévoit pas une interdiction absolue du travail avant 18 ans pour des activités dangereuses*»)]¹²⁰. Reproducen el párrafo antes transcrito de las «conclusiones» de 2004, a propósito de la inspección de trabajo. Y del comentario que efectúan sobre el mismo, resulta que dicho juicio de disconformidad es ajeno a la actuación de la inspección de trabajo, puesto que el Comité Europeo de Derechos Sociales sostiene ahora todo lo siguiente: «el informe indica que tratándose de jóvenes en formación profesional para la obtención del certificado de aptitud profesional (CAP), las autoridades francesas han precisado en detalle los criterios mantenidos por la inspección de trabajo para acordar, por las necesidades de esta formación, excepciones a la prohibición de proceder con trabajos peligrosos o de utilizar productos nocivos, de conformidad con el Código del Trabajo. Estos criterios son de dos órdenes. De una parte,

¹²⁰ Párrafo último.

los que se refieren a la persona del menor – señaladamente su estado de salud, de desarrollo y de madurez– y a la formación que tiene que seguir. De otra parte, en función de las condiciones de salud y de seguridad de los lugares de formación y de estancia en la empresa. A la luz de estos elementos, el Comité considera que la situación es conforme a las exigencias de "estricta necesidad" prevista por el anexo [*le rapport indique que s'agissant des jeunes en formation professionnelle pour l'obtention du certificat d'aptitude professionnelle (CAP), les autorités françaises ont précisé en détail les critères retenus par l'inspection du travail pour accorder, pour les besoins de cette formation, des dérogations à l'interdiction de procéder à des travaux dangereux ou d'utiliser des produits nocifs, conformément au code du travail. Ces critères sont de deux ordres. D'une part, ceux qui ont trait à la personne du mineur –notamment son état de santé, de développement et de maturité– et à la formation qu'il est amené à suivre. D'autre part, en fonction des conditions de santé et de sécurité des lieux de formation et de stages en entreprise. A la lumière de ces éléments, le Comité considère que la situation est conforme aux exigences de "stricte nécessité" prévue par l'annexe]*»¹²¹.

¹²¹ Párrafo quinto.

22. En fin, en las «conclusiones» de 2011¹²² vuelve a repetirse, ahora por tercera vez, el juicio de disconformidad de la legislación francesa con la Carta (literalmente, «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 7§2 de la Carta, por causa de que la legislación no prevé una prohibición absoluta del trabajo antes de los 18 años para las actividades peligrosas, aparte del marco de la formación profesional o si tal formación no ha tenido lugar previamente [*le Comité conclut que la situation de la France n'est pas conforme à l'article 7§2 de la Charte au motif que la législation ne prévoit pas une interdiction absolue du travail avant 18 ans pour des activités dangereuses en dehors du cadre de la formation professionnelle ou si une telle formation n'a pas eu lieu au préalable*])¹²³. Evidentemente, el problema radica aquí no tanto en la actuación de la inspección de trabajo, sino más bien en el tenor de la legislación francesa sustantiva reguladora del asunto. Lo prueban las afirmaciones del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre la actuación de la inspección de trabajo, a la que

¹²² *Conclusions 2011 -France- article 7-2.*

¹²³ Párrafo último.

nada puede objetarse, teniendo en cuenta todo lo siguiente: «tratándose de jóvenes en formación profesional, los artículos L4153-9 y siguientes del Código del Trabajo admiten excepciones la prohibición de efectuar trabajos peligrosos, cuando los trabajos afectados son estrictamente necesarios para la formación profesional de los jóvenes. Estas excepciones pueden acordarse por la inspección de trabajo para necesidades de la formación del joven, tras parecer favorable del médico del trabajo o del médico escolar y del profesor o del monitor de taller del joven. Son renovables cada año. Los inspectores de trabajo controlan las condiciones de trabajo del joven, la conformidad de las máquinas y de los aparatos utilizados con la reglamentación aplicable, las medidas de prevención puestas en práctica y las condiciones de encuadramiento del joven. Estas excepciones son revocables en todo momento, si las condiciones de otorgamiento dejan de ser cumplidas. Según el informe, los inspectores de trabajo han emitido 7.951 excepciones en 2008, y 5.097 en 2009 [*s'agissant des jeunes en formation professionnelle, les articles L. 4153-9 et suivants du code du travail admettent des dérogations à l'interdiction d'effectuer des travaux dangereux lorsque les travaux concernés sont strictement nécessaires pour la*

formation professionnelle des jeunes. Ces dérogations peuvent être accordées par l'inspection du travail pour les besoins de la formation du jeune après avis favorable du médecin du travail ou du médecin scolaire et du professeur ou du moniteur d'atelier du jeune. Elles sont renouvelables chaque année. Les inspecteurs du travail contrôlent les conditions de travail du jeune, la conformité des machines et des appareils utilisés à la réglementation applicable, les mesures de prévention mises en oeuvre et les conditions d'encadrement du jeune. Ces dérogations sont révocables à tout moment si les conditions d'octroi cessent d'être remplies. D'après le rapport, les inspecteurs du travail ont délivré 7 951 dérogations en 2008 et 5 097 en 2009]»¹²⁴.

E) EL IMPACTO SOBRE EL MODELO FRANCÉS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 8, APARTADO 4, DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

23. Sobre el apartado 4 del artículo 8 de la Carta revisada (relativo, recuérdese, al trabajo nocturno de las mujeres), la situación de Francia durante el corriente siglo XXI es de conformidad

¹²⁴ Párrafo cuarto.

con la Carta, sin que las correspondientes «conclusiones» efectúen referencias expresas a la inspección de trabajo, a pesar del potencial impacto sobre su actuación de dicho precepto, de acuerdo con el *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008, que vengo citando. Así, en las de 2003¹²⁵, «el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 8§4 de la Carta revisada [*le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 8§4 de la Charte révisée*]»¹²⁶, visto que «el Comité considera que estas disposiciones [del Código del Trabajo] constituyen una reglamentación suficiente del trabajo nocturno a los fines del artículo 8§4 [*le Comité considère que ces dispositions constituent une réglementation suffisante du travail de nuit aux fins de l'article 8§4*]»¹²⁷. En las de 2005¹²⁸, «el Comité subraya, de acuerdo con el informe de Francia, que la situación que ha juzgado precedentemente conforme a la Carta revisada no ha cambiado [*le Comité note, d'après le rapport de la France, que la situation qu'il a précédemment jugée conforme à la Charte révisée n'a pas*

¹²⁵ *Conclusions 2003 -France- article 8-4.*

¹²⁶ Párrafo último.

¹²⁷ Párrafo segundo, inciso último.

¹²⁸ *Conclusions 2005 -France- article 8-4.*

changé]»¹²⁹, por lo que «en consecuencia, el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 8§4 de la Carta revisada [*par conséquent, le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 8§4 de la Charte révisée]*»¹³⁰. Por último, en las de 2011¹³¹, «el Comité pregunta de qué protección se benefician las mujeres empleadas en el sector público [*le Comité demande de quelle protection bénéficient les femmes employées dans le secteur public]*»¹³². De ahí su conclusión de conformidad condicionada, pues «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 8§4 de la Carta [*dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de la France est conforme à l'article 8§4 de la Charte]*»¹³³.

F) RESULTADOS PARCIALES

24. A diferencia de España y al igual que Portugal, la República Francesa ha ratificado el

¹²⁹ Párrafo primero.

¹³⁰ Párrafo segundo.

¹³¹ *Conclusions 2011 -France- article 8-4.*

¹³² Párrafo tercero.

¹³³ Párrafo último.

Protocolo Adicional de 1995 y la Carta Social Europea revisada de 1996, aunque muy tardíamente¹³⁴. A pesar de este hecho, no existe paralelismo de ningún tipo –respecto del tema de la inspección de trabajo– entre Portugal y Francia, pues aunque el Estado francés comenzó a ser denunciado muy pronto ante el Comité Europeo de Derechos Sociales (según la base de datos «HUDOC», el primer caso al respecto, planteado precisamente por un sindicato, fue Cofédération Française de l'Encadrement-CGC contra Francia, del año 2000), nada hay parecido en esta casuística al citado caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal. De ahí –como primera precisión metodológica a tener en cuenta– que mi análisis del impacto de la Carta Social Europea sobre la Inspección de Trabajo francesa tenga que tener en cuenta únicamente las «conclusiones» elaboradas por el Comité Europeo de Derechos Sociales por la vía del procedimiento de control de informes gubernamentales, aunque ciñéndome sólo a las que cubren el presente siglo XXI¹³⁵. De un lado, porque la ratificación por Francia de la versión revisada de la Carta Social Europea ha causado allí expectación, también en el plano doctrinal, convirtiendo en pura historia (y casi en

¹³⁴ Cfr. *supra*, núm. 1.

¹³⁵ Cfr. *supra*, núm. 2.

arqueología) todo lo sucedido –respecto de la Carta– con anterioridad al año 2000¹³⁶. De otro lado, por causa de profundos cambios a que está siendo sometido el régimen jurídico de la inspección francesa de trabajo en el corriente siglo XXI, que afectan incluso a muy valiosos estudios doctrinales sobre la inspección de trabajo en el país vecino hasta el año 2007¹³⁷.

25. La reconducción de mi análisis a las «conclusiones» emanadas a partir del año 2000 tiene en cuenta, sin embargo, que el Comité Europeo de Derechos Sociales juzgó positivamente el modelo francés de inspección de trabajo durante la vigencia en Francia de la versión originaria de la Carta Social Europea, resultando a este respecto claves las «conclusiones» sobre el cumplimiento por Francia del entonces apartado 2 del artículo 3 de la Carta (recuérdese, sobre aplicación de los reglamentos de seguridad e higiene), de 1998¹³⁸. Este juicio positivo, como es lógico, también se proyectaba sobre las actividades desarrolladas por los servicios franceses de inspección de trabajo, durante el

¹³⁶ Cfr. *supra*, núm. 3.

¹³⁷ Cfr. *supra*, núm. 4.

¹³⁸ Cfr. *supra*, núm. 5.

recién citado período de referencia¹³⁹. Al respecto, se afirma en ellas todo lo siguiente: 1) «el Comité recuerda que la inspección del trabajo ligada al ministerio de Trabajo representa el efectivo más importante y es competente para el conjunto de los sectores industrial y comercial con excepción de los sectores confiados a un cuerpo especializado de control (señaladamente: defensa nacional, minas y canteras, navegación marítima, función pública), así como sectores relativos a la agricultura y a los transportes», teniendo en cuenta que «en 1995, 1.360.225 centros de trabajo (cifras en aumento constante desde 1984) y 12,7 millones de trabajadores (58 % del empleo total) estaban sujetos a ellos»; 2) «el Comité subraya que en 1994 los efectivos de los servicios exteriores de la inspección del trabajo ligada al ministerio del Trabajo (escalón operacional) representaban 8.969 personas (frente a 7.748 en 1992), entre las cuales 811 inspectores de trabajo y 2.565 jefes de centro y controladores»; y 3) «el informe [del Gobierno francés] contiene datos cifrados sobre las actividades de control de los servicios exteriores del trabajo»¹⁴⁰.

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ Acerca de todo ello, *ibidem.*

26. Al igual que sucede en España y Portugal, la primera característica del modelo francés de inspección de trabajo se refiere a su carácter funcional, aunque se trata de un modelo inmerso en una gran revolución, que se refiere a la progresiva fusión de los cuerpos de inspectores y controladores de trabajo, con la finalidad de incrementar más rápidamente los efectivos que integran el primero, lo que no deja de provocar tensiones dentro de dicho cuerpo¹⁴¹. Este revolucionario proceso de fusión de cuerpos, que implica incluso el cambio de denominación de los mismos, aparece ya reflejado en el primero de los preceptos que el vigente Código del Trabajo de 2008 dedica a la regulación de la inspección de trabajo, tal y como fue modificado por la Ley núm. 2016-1088, de 8 agosto, que es el artículo L8112-1, a cuyo tenor «los agentes de control de la inspección del trabajo son miembros bien del cuerpo de inspectores del trabajo, bien del cuerpo de controladores del trabajo hasta la extinción de sus cuerpos»¹⁴². Acerca del perfil jurídico o político de los funcionarios del nuevo cuerpo francés de agentes de control de la inspección de trabajo, la más reciente normativa que he

¹⁴¹ Cfr. *supra*, núm. 8.

¹⁴² Cfr. *supra*, núm. 9.

analizado (incluida una Orden ministerial conjunta de 21 octubre 2016) confirma que su perfil es claramente jurídico, como venía sosteniendo tradicionalmente la doctrina científica estudiosa de este tema¹⁴³. Por lo demás, a diferencia de lo que sucede en España –y a diferencia, también, de lo que sucede en Portugal–, el modelo francés de inspección de trabajo es claramente no integral, pues los nuevos agentes de control lo que controlan es la aplicación de la legislación laboral, pero no la de la legislación de seguridad social, dado que la vigente normativa francesa excluye la posibilidad de que los inspectores de trabajo levanten actas de liquidación de cuotas de seguridad social¹⁴⁴. En fin, acerca de su carácter de inspección «de campo» (por antonomasia, la realización de visitas) o de inspección «de despacho» (por antonomasia, el levantamiento de actas), es claro que los funcionarios del nuevo cuerpo de agentes de control desarrollan unas y otras tareas, aunque lo que realmente brilla – desde un punto de vista comparatista– son sus competencias «de despacho», dados los exorbitantes poderes que ostentan los inspectores de trabajo franceses, al efecto de autorizar o no el despido

¹⁴³ Cfr. *supra*, núm. 10.

¹⁴⁴ Cfr. *supra*, núm. 11.

de los representantes legales o sindicales de los trabajadores en la empresa¹⁴⁵.

27. El apartado 1 del artículo 3 de la versión revisada de la Carta Social Europea (relativo, recuérdese, a seguridad, salud y ambiente de trabajo) no ha planteado a Francia problemas de cumplimiento, durante el corriente siglo XXI, probándolo el que en las tres primeras «conclusiones» emanadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales, el juicio de la situación francesa haya sido siempre de conformidad puro (así, en las de 2003, «el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 3§1 de la Carta revisada»; e idéntica conclusión se alcanzó en las de 2007 y en las de 2009¹⁴⁶. Frente al apartado 1 del artículo 3 de la Carta, el apartado 3 del propio precepto resulta crucial, al permitir evaluar frontalmente el concreto modelo nacional de inspección de trabajo de que se trate, teniendo en cuenta –tras la evaluación positiva del modelo francés en las últimas «conclusiones» del pasado siglo XX– que las primeras correspondiente al siglo actual fueron emanadas por el Comité Europeo de Derechos

¹⁴⁵ Cfr. *supra*, núm. 12.

¹⁴⁶ Cfr. *supra*, núm. 13.

Sociales en 2003, cubriendo el período de referencia correspondiente a los dos años inmediatamente precedentes, renovando en ellas su juicio de conformidad, aunque ahora condicionado (literalmente, «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 3§3 de la Carta revisada») ¹⁴⁷. Ahora bien, según relatan las «conclusiones» inmediatamente subsiguientes –que son las correspondientes al año 2007–, el Gobierno francés no suministró las informaciones requeridas por el Comité Europeo de Derechos Sociales, lo que explica –sumado al hecho de que «el Comité constata que el número de accidentes graves ha quedado manifiestamente elevado durante el período de referencia y superior a la media de otros países de la Unión Europea– su nuevo juicio negativo sobre las actividades del sistema francés de Inspección de Trabajo a la luz de la Carta Social Europea revisada, pues «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 3§3 de la Carta revisada, por causa de que el número de accidentes de trabajo es manifiestamente elevado» ¹⁴⁸. Parte de esta información fue suministrada por el Gobierno francés en el período de referencia subsiguiente –

¹⁴⁷ Cfr. *supra*, núm. 14.

¹⁴⁸ Cfr. *supra*, núm. 15.

cubierto por las «conclusiones» relativas a 2009–, aludiendo ahora el propio Gobierno francés en su descargo a discrepancias de carácter estadístico, y de ahí su conclusión de aplazamiento («a la espera de las informaciones pedidas, el Comité aplaza su conclusión»)¹⁴⁹. En fin, en sus últimas «conclusiones» sobre el precepto –que corresponden al año 2013–, el Comité Europeo de Derechos Sociales vuelve a enjuiciar positivamente la situación de Francia, como venía siendo tradicional¹⁵⁰.

28. De los tres apartados del artículo 7 de la Carta Social Europea revisada, interesantes a mis concretos efectos, las relativas al apartado 3 (recuérdese, sobre prohibición del trabajo de los niños sometidos a instrucción obligatoria) son todas de conformidad, aunque las de 2004 sean de conformidad condicionada, y las de 2006 y 2011 de conformidad pura¹⁵¹. Más interés tienen las «conclusiones» relativas al apartado 1 del precepto (relativo, recuérdese, a la prohibición del trabajo antes de los 15 años), por causa de sus continuas referencias a la actuación de la inspección de trabajo, teniendo en todos los casos

¹⁴⁹ Cfr. *supra*, núm. 16.

¹⁵⁰ Cfr. *supra*, núm. 17.

¹⁵¹ Cfr. *supra*, núm. 18.

(2004, 2006 y 2011) carácter de conformidad condicionada, justificándose este carácter en las últimas emanadas, por causa de que «el informe no suministra ninguna información sobre las actividades de la inspección de trabajo en la puesta en marcha de la prohibición del trabajo antes de los 15 años»¹⁵². Un mayor interés dogmático poseen las «conclusiones» relativas al apartado 2 del artículo 7 de la Carta Social Europea revisada (relativo, recuérdese, a la prohibición del trabajo antes de los 18 años para actividades peligrosas o insalubres), por causa de que en este concreto punto el Comité Europeo de Derechos Sociales juzgó siempre que la legislación y la práctica laborales francesas no eran conformes con la Carta¹⁵³. Así, en las de 2004, «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 7§2 de la Carta revisada (de un lado, porque «para ciertas ocupaciones consideradas como peligrosas o insalubres, la edad mínima de admisión al trabajo es inferior a 18 años»; y de otro lado, «porque los jóvenes titulares de un certificado de aptitud profesional ya no están sometidos a los límites de edad previstos por el Código del Trabajo y pueden, en consecuencia, efectuar tareas potencialmente

¹⁵² Cfr. *supra*, núm. 19.

¹⁵³ Cfr. *supra*, núm. 20.

peligrosas o insalubres»); en las de 2006, vuelve a repetirse el mismo juicio de disconformidad, aunque más simplificado (literalmente, «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 7§2 de la Carta revisada, por causa de que aparte del marco de la formación profesional, la legislación no prevé una prohibición absoluta del trabajo antes de los 18 años para actividades peligrosas»); y en las de 2011 vuelve a repetirse, ahora por tercera vez, el juicio de disconformidad de la legislación francesa con la Carta (literalmente, «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 7§2 de la Carta, por causa de que la legislación no prevé una prohibición absoluta del trabajo antes de los 18 años para las actividades peligrosas, aparte del marco de la formación profesional o si tal formación no ha tenido lugar previamente»)¹⁵⁴. En fin, sobre el apartado 4 del artículo 8 de la Carta revisada (relativo, recuérdese, al trabajo nocturno de las mujeres), la situación de Francia durante el corriente siglo XXI es de conformidad con la Carta, sin que las correspondientes «conclusiones» (de 2003, 2005 y 2011) efectúen referencias expresas a la inspección de trabajo, a pesar del potencial impacto sobre su actuación de

¹⁵⁴ Cfr. *supra*, núms. 20 a 22.

dicho precepto, de acuerdo con el *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008, que he venido citando¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Cfr. *supra*, núm. 23.

CONCLUSIONES

Primera.- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social española lleva en sus genes la conexión con la extranjería y el internacionalismo, que pueden ya rastrearse en nuestro país en fecha tan temprana como 1907. Esta conexión internacionalista se viene vinculando tradicionalmente a la OIT y, desde nuestra incorporación a las Comunidades Europeas, también a esta última Unión. Faltaba, sin embargo, conectarla doctrinalmente a la Carta Social Europea, que España sólo pudo ratificar tras la desaparición del franquismo. Este tratado internacional, últimamente de moda (sobre todo, tras la crisis económica global desatada a partir de septiembre de 2008, como consecuencia de la quiebra de cierto conocido banco especulativo norteamericano), contiene en uno de sus preceptos transversales una alusión explícita a la Inspección de Trabajo, a cuyo tenor «cada parte Contratante dispondrá de un sistema de inspección del trabajo adecuado a las condiciones nacionales». Lógicamente, desde la perspectiva de cualquier sistema europeo de Inspección de Trabajo, tal precepto posee un interés alfa. Y lo que me he propuesto en mi trabajo doctoral es analizar su impacto sobre tres concretos sistemas nacionales de inspección, realizando un estudio de

Derecho comparado, que son los sistemas nacionales español, portugués y francés. En mi trabajo, he puesto de relieve el error diplomático en que incurrió el Gobierno español, al haber publicado en el *Boletín Oficial del Estado* sólo una versión oficiosa (en castellano) de la Carta Social Europea, pero no su versión oficial en alguna de las dos lenguas oficiales del Consejo de Europa, que son solamente el inglés y el francés. Por supuesto, me abstuve en mi trabajo de cometer un error parejo. Y de ahí que toda la documentación oficial del Consejo de Europa (y sobre todo, de su Comité Europeo de Derechos Sociales) que he tenido que manejar, la he manejado siempre en lengua francesa.

Segunda.- Una vez presentado el precepto de la Carta Social Europea interesante a mis concretos efectos, lo que he hecho en mi trabajo doctoral es conectarlo con los procedimientos de control del cumplimiento del mismo previstos en la propia Carta Social Europea, que son dos. En primer lugar, el denominado procedimiento de examen de informes gubernamentales («*procedure d'examen des rapports*», «*procedure for examination of reports*»), que «aparecía ya regulado en sus líneas maestras por la versión originaria de la

Carta Social Europea de 1961», y que es el único aplicable a nuestro país. En segundo lugar, junto a este procedimiento tradicional de control – asimismo aplicable a Portugal y Francia– el denominado procedimiento de quejas colectivas («*réclamations collectives*», «*collective complaints*»), establecido «a partir de 1995» y que «no reemplaza al procedimiento tradicional, sino que meramente lo complementa», que sí resulta plenamente aplicable a Portugal y Francia, pero no a España (que permanece anclada, como acaba de decirse, sólo a la versión originaria de la Carta Social Europea). Precisamente el hecho de que pretendiese efectuar en mi trabajo doctoral un estudio de Derecho comparado a tres bandas, y además, el dato de que dos de ellas (Portugal y Francia) estuviesen vinculadas por ambos procedimientos de control, pero no España, me forzó a centrarme en el examen del cumplimiento del precepto crucial de la Carta Social Europea – antes citado–, originaria y revisada, sólo por la vía del procedimiento de control de examen de informes gubernamentales, al que sí se encuentran sometidos los tres Estados cuyos respectivos ordenamientos jurídicos reguladores de la Inspección de Trabajo sometí a comparación en mi trabajo doctoral. Por supuesto, he tenido en cuenta que lo que hace el Comité Europeo de

Derechos Sociales es controlar el precepto crucial antes citado, no directamente, sino en conexión con otros concretos preceptos de la Carta, que son –como razoné en la Introducción de mi trabajo– muy concretos apartados de sus artículos 3, 7 y 8, teniendo en cuenta que el apartado 3 del artículo 3 es la norma que permite enjuiciar concretos modelos nacionales de Inspección de Trabajo.

Tercera.- Las herramientas metodológicas que considero imprescindibles para analizar el impacto sobre nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la Carta Social Europea son dos. De un lado, el *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008, según el cual –sistematizando doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales, establecida a través de los dos procedimientos de control del cumplimiento de la Carta que dicho órgano de control utiliza– los preceptos de la Carta frontalmente impactantes sobre la organización y actuación de la Inspección de Trabajo son siete, esto es, su artículo 3, apartado 1; su artículo 3, apartado 3; su artículo 7, apartado 1; su artículo 7, apartado 2; su artículo 7, apartado 3; su artículo 8, apartado 4; y por último, su artículo A (equivalente en la versión originaria de la Carta Social Europea,

como ya se dijo antes, a su artículo 20). De otro lado, las «conclusiones» elaboradas por el órgano de control del cumplimiento de la Carta, por la vía del procedimiento de examen de control de informes gubernamentales —única que tomo en consideración, dado el carácter comparatista de mi trabajo doctoral, y visto sobre todo que es el único procedimiento de control del cumplimiento de la Carta Social Europea aplicable a España—, de las que he examinado todas las atinentes a España desde el año 1984, tal y como obran almacenadas en la utilísima base de datos «HUDOC», teniendo en cuenta que las he manejado siempre en su versión oficial en lengua francesa.

Cuarta.— Aparte el descarte del análisis de las «conclusiones» relativas al artículo 20 (artículo A de la versión revisada de la Carta), dado que el Comité Europeo de Derechos Sociales no analiza autónomamente su cumplimiento, también he descartado el análisis de las «conclusiones» relativas al apartado 4 del artículo 8, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, por causa del hecho hecho, insólito en el contexto jurídico-internacional español, de que España denunciase sobrevenidamente parte del precepto en cuestión, apareciendo publicada dicha denuncia en

el *Boletín Oficial del Estado* de 10 mayo 1991. En segundo lugar, por causa del hecho de que en la larga serie de «conclusiones» evacuadas por el órgano de control del cumplimiento de la Carta relativas al mismo, durante el período comprendido entre 1984 y 2015 –examinadas con el debido cuidado–, no he encontrado nada relevante y con impacto sobre la organización o la actuación de nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a salvo la indicación (contenida en las «conclusiones» de 2001), relativa –en la parte interesante a mis concretos efectos– a que «Con la finalidad de tener una visión completa de la situación, pide [el Comité Europeo de Derechos Sociales], no obstante, que el próximo informe indique en qué casos se autoriza el trabajo nocturno, si resulta precisa o no una autorización de la inspección de trabajo, o, si antes de introducir horas de trabajo nocturno, el empresario debe consultar con los representantes de los trabajadores».

Quinta.– El apartado 3 del artículo 3 de la Carta es el precepto tenido en cuenta por el Comité Europeo de Derechos Sociales, a efectos de analizar si un concreto Estado miembro del Consejo de Europa cumple o no su compromiso de «disponer

de un sistema de inspección de trabajo "adecuado a las condiciones nacionales"», teniendo en cuenta que «la Carta no impone ningún modelo en cuanto a la organización del sistema de inspección», que «el Comité considera que los Estados tienen un margen de apreciación no solamente en la organización de los servicios de inspección, sino también en la afectación de los medios a los servicios de inspección», etc. Sobre esta base, he puesto de relieve que el peculiar modelo español de Inspección de Trabajo se ajusta en la actualidad a cinco caracteres infraestructurales, que son el carácter funcional del mismo, el perfil jurídico (en cuanto que opuesto al perfil politécnico, que favorecería a los ingenieros frente a los licenciados o graduados en Derecho) de quienes aspiran a ocupar la posición de inspector, su integralidad (entendida en el sentido de que nuestros inspectores los son cumulativamente y a la vez, de un lado, «de trabajo», y de otro lado, «de seguridad social»), su carácter mixto (aunque con un cierto predominio de las actividades «de despacho» sobre las actividades «de campo») y, por último, su carácter parcialmente disgregado, desde un punto de vista territorial, a partir de 2010. El Comité Europeo de Derechos Sociales ha concluido repetidamente que nuestro modelo no es conforme con el apartado

3 del artículo 3 de la Carta Social Europeo, desde el punto de vista de la eficacia de su actuación (con gruesas críticas a la misma, que el órgano de control subraya, sobre todo por parte de nuestros sindicatos más representativos de ámbito estatal), dadas las intolerables cifras de siniestralidad laboral que tenemos en España (así, en las «conclusiones» de 2004, 2007 y 2010, afirmándose en estas últimas que «el Comité concluye que la situación de España no es conforme con el artículo 3§2, por causa del número manifiestamente elevado de accidentes de trabajo»), aunque en las de 2013 aplaza su juicio a la espera de que el Gobierno español suministre informaciones adicionales (literalmente, «el Comité considera que la ausencia de las informaciones demandadas es incompatible con la obligación de España de presentar informes en virtud de la Carta. El Gobierno, por consiguiente, tiene la obligación de suministrar las informaciones demandadas en el próximo informe relativo a esta disposición»).

Sexta.- Estas críticas del Comité Europeo de Derechos Sociales a nuestro modelo de Inspección las he matizado, al hilo del análisis pormenorizado de las «conclusiones» relativas al cumplimiento o no por España de los apartados 1 y

3 del artículo 3 de la Carta. Al respecto, a propósito de dicho apartado 1, he puesto de relieve que las razones esgrimidas por el Comité eran de naturaleza puramente estadística, que critico basándome en un estudio de estadísticas sobre siniestralidad laboral creo que mucho más profundo, y que tiene en cuenta –como es lógico– la opinión publicada por nuestra doctrina científica sobre el tema, la cual ha puesto de relieve que el crecimiento exponencial de nuestras cifras de siniestralidad laboral, sobre todo a partir del año 1994, trae causa en la privatización parcial operada por nuestro legislador (en 1992) de la prestación económica por incapacidad temporal derivadas de riesgos comunes, que ha creado una inmensa blosa de partes de accidentes de trabajo leves con baja en el trabajo, de carácter fraudulento. Es cierto, sin embargo, que el Comité aplaza su juicio en las últimas «conclusiones» que ha elaborado (las de 2013), estando muy fuertemente condicionado este aplazamiento por la disminución continua de nuestras cifras de siniestralidad laboral, aunque he puesto de relieve en mi trabajo, de un lado, que esta disminución está muy fuertemente condicionada por el impacto de la crisis post-Lehman Brothers, que condujo a una ralentización general de la economía, con especial incidencia en

un sector que cuenta tradicionalmente con muy elevados índices de siniestralidad laboral, como es el caso del sector de la construcción; y también, de otro lado, que el problema de fondo denunciado doctrinalmente, y a que antes hice referencia (esto es, la existencia de una bolsa de partes de accidentes de trabajo leves con baja de carácter fraudulento, sobre todo en las pequeñas empresa), permanece todavía sin resolver, y a la espera de que las autoridades españolas aporten soluciones a la misma, quizá en la línea de las propuestas que se vienen realizando doctrinalmente. En cuanto al apartado 3 del artículo 3, el Comité Europeo de Derechos Sociales no objeta nada al cumplimiento del mismo por parte de nuestro país. Lo indican, por ejemplo, las «conclusiones» de 1998, en las que dicho órgano de control –acerca de las interacciones entre Inspección y representantes de los trabajadores, en materia de seguridad y salud laboral– «destaca señaladamente que los trabajadores o sus representantes participan en las visitas de la inspección de trabajo».

Séptima..- Sobre la base de que también impactan frontalmente sobre la actuación de la Inspección de Trabajo los apartados 1, 2 y 3 del

artículo 7 de la versión originaria de la Carta, también he analizado en las páginas precedentes las «conclusiones» emanadas sobre los mismos por el órgano de control del cumplimiento de la misma. Todos son apartados relativos al trabajo de los menores, que es un área de control asignada desde siempre a la Inspección de Trabajo. En relación con las «conclusiones» relativas al apartado 1 del artículo 7, cabe hablar de dos etapas, en la primera de las cuales –sonrojante– la actuación de la Inspección de Trabajo se invoca por el órgano de control para fundamentar su juicio de no conformidad con la Carta, aunque en la segunda etapa el Comité Europeo de Derechos Sociales –siempre con una referencia expresa a nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social– constata la conformidad del ordenamiento laboral español con el apartado 1 del artículo 7 de la Carta, comprendido esta segunda tres períodos de referencia distintos y consecutivos (cubiertos por las «conclusiones» emanadas entre 2005 y 2015), a pesar de las críticas vertidas por UGT a la actuación de nuestra Inspección de Trabajo («La UGT hace valer que el número poco elevado de las infracciones constatadas se explica antes por la falta de medios de los servicios de la Inspección de trabajo, que por el hecho de que el trabajo de los niños menores de 16 años fuese un problema

inexistente en España»). Acerca de las «conclusiones» relativas al apartado 2 del artículo 7, he puesto de relieve que el Comité Europeo de Derechos Sociales siempre ha emitido un juicio de conformidad de nuestro ordenamiento interno con la Carta, incluida la actuación al respecto de nuestra Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aunque (en las «conclusiones» de 2015) dicho órgano de control «pide [al Gobierno español] datos detallados sobre el número y la naturaleza de las infracciones levantadas, así como sobre las sanciones aplicadas por infracción de la reglamentación relativa a la prohibición de empleo de trabajadores jóvenes de menos de 18 años en ocupaciones peligrosas o insalubres». En fin, respecto del apartado 3 del artículo 7 de la Carta, cabe hablar asimismo de dos etapas –al igual que respecto del apartado 1–, la primera de las cuales es de plena conformidad del ordenamiento español con el mismo (así consta en las «conclusiones» de 2005), aunque en la segunda etapa el tema queda indeciso, dado el reiterado incumplimiento por parte de nuestro país de suministrar la información reiteradamente requerida por el Comité Europeo de Derechos Sociales, probándolo así las «conclusiones» de 2015, en las que –sobre la base de resultar un elemento clave «la eficacia del control de la

inspección de trabajo»- el juicio de aplazamiento se apoya en la siguiente afirmación. «el Comité ha demandado con anterioridad informaciones detalladas sobre la manera en que los servicios de la inspección de trabajo controlan el eventual empleo ilícito de jóvenes trabajadores en el seno de su familia o en tanto que trabajadores independientes. El informe [del Gobierno español] precisa que dichos servicios proceden a inspecciones o visitas de control de las empresas, incluidas las empresas familiares donde trabajan el conjunto o ciertos miembros de una misma familia. El Comité pregunta si se han constado casos de empleo de niños, sometidos aún a la obligación de escolaridad, en el seno de empresas familiares».

Octava.- A diferencia de lo sucedido en España, Portugal ha ratificado el Protocolo Adicional de 1995 y la Carta Social Europea revisada de 1996 (por cierto, sin incurrir en ningún error diplomático grave, también a diferencia de lo ocurrido en España). Este hecho determina que sea aplicable a Portugal el procedimiento de control novísimo del cumplimiento de la Carta, a través del examen de quejas colectivas por parte del Comité Europeo de

Derechos Sociales. Precisamente por esta vía, se decidió el trascendental caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal en 1999, que ha condicionado radicalmente la regulación y la actuación de la inspección portuguesa de trabajo. En este caso, se acusaba a la inspección portuguesa de trabajo de «corrupción», pues supuestamente miraba para otro lado en relación con el control del trabajo de los menores. Es cierto que el Comité Europeo de Derechos Sociales no halló pruebas documentales de semejante corrupción. Pero sí lo es que consideró no conforme el ordenamiento portugués (y en consecuencia, la actuación de la inspección portuguesa de trabajo) con el apartado 1 del artículo 7 de la Carta Social Europea. Esta «decisión» condicionó radicalmente las «conclusiones» inmediatamente subsiguientes del Comité Europeo de Derechos Sociales, en relación con el cumplimiento por Portugal del apartado 1 del artículo 7 de la Carta Social Europea, que fueron de no conformidad en los años 2001 y 2005. Portugal ha tratado de revertir esta situación, mediante una profundísima modificación no sólo de su legislación sustantiva, sino también de la adjetiva reguladora de su inspección de trabajo, hasta el punto incluso de que esta última cambió de denominación, pasando a llamarse (como reflejan

las «conclusiones» de 2011) Autoridad para las Condiciones de Trabajo. Es claro, por tanto, que si en la hipótesis de España el precepto decisivo –siempre respecto de la inspección de trabajo– ha resultado ser el apartado 3 del artículo 3 de la Carta, en el caso de Portugal, en cambio, lo decisivo ha resultado ser la interpretación dada por el Comité Europeo de Derechos Sociales al apartado 1 del artículo 7 de la propia Carta.

Novena.- En la actualidad, el modelo portugués de inspección de trabajo –tras las profundas modificaciones a que ha debido verse sometido, por causa de la acción del Consejo de Europa– se ajusta a cuatro caracteres estructurales. En primer lugar, al igual que sucede en España, se trata de un modelo funcional, no pudiendo ser de otro modo a causa de la ratificación por Portugal del Convenio núm. 81 de la OIT (cuyo artículo 6 impone que «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 los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida»), habiendo confirmado el carácter funcional del modelo la reciente

promulgación de la Ley General del Trabajo en Funciones Públicas (*Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*), incorporada como anexo a la Ley núm. 35/2014, de 20 junio, que he analizado en mi trabajo doctoral al hilo del Aviso núm. 15/320-A/2016, de la Autoridad para las Condiciones de Trabajo, convocando «concurso externo de admisión a estancia para ingreso en la carrera de inspector superior del trabajo con vista a cubrir 80 puestos de trabajo, en la categoría de inspector del trabajo, de la carrera de inspector superior del trabajo, del cuadro de personal de la Autoridad para las Condiciones del Trabajo». En segundo lugar, su perfil mixto (a diferencia de lo que sucede en España, en donde el perfil jurídico predomina sobre el perfil politécnico), aunque con una tendencia al perfil politécnico muy clara, pues el citado Aviso de la ACT núm. 15/320-A/2016 convoca 80 plazas de inspector de trabajo, de las cuales sólo 18 obedecen a un perfil estrictamente jurídico (literalmente, «*Referência A: Área de Direito (18 postos de trabalho)*»), mientras que las 62 plazas restantes obedecen a muy diversos perfiles politécnicos, prolijamente detallados en el propio Aviso con «*Referências*» que van de la «B» a la «H», y referidas a «*Referência B: Química e Tecnologias dos Processos Químicos*», «*Referência C: Electricidade e Energia; Electrónica e*

Automação», «Referência D: Construção Civil e Engenharia Civil», «Referência E: Metalurgia e Metalomecânica», «Referência F: Produção Agrícola e Animal», «Referência G: Indústrias Extrativas», y «Referência H: Economia; Gestão e Administração; Contabilidade e Fiscalidade». En tercer lugar, al menos respecto de los inspectores de trabajo con perfil jurídico, su carácter integral (en el sentido de que se trata materialmente hablando no sólo de inspectores «de trabajo», sino también de inspectores de «seguridad social»), aunque este tradicional perfil suyo puede considerarse claudicante, dado que la Ley 107/2009, de 14 septiembre, sobre el régimen procedimental aplicable a las infracciones administrativas laborales y de seguridad social refuerza el papel de unos específicos «inspectores de seguridad social». Y en cuarto lugar, el hecho de que los inspectores portugueses de trabajo sean tendencialmente no inspectores «de despacho», sino inspectores «de campo», lo que constituye una característica de siempre del modelo portugués de inspección de trabajo.

Décima.- Sobre el apartado 1 del artículo 3 de la Carta, he analizado todas las «conclusiones» disponibles del Comité Europeo de Derechos

Sociales, si posteriores al citado caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal, con el resultado de que en las de 2009 dicho órgano de control –que da mucha importancia a la información contenida en el sitio web de la inspección de trabajo– aplaza su juicio («a la espera de las informaciones demandadas, el Comité pospone su conclusión»), mientras que en las de 2013 «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 3§1 de la Carta», refiriéndose las informaciones requeridas a la situación en que se encuentra la prevención de riesgos laborales fuera del territorio continental, afirmando a este respecto el Comité que «pide que el próximo informe contenga informaciones sobre la autoridad pública competente en materia de seguridad y de salud en el trabajo para las regiones autónomas de Azores y de Madeira». En cuanto al apartado 3 del artículo 3 (aplicación de los reglamentos de seguridad e higiene), que es el precepto a través del cual el Comité Europeo de Derechos Sociales procede a valorar –recuérdese–, en principio, un concreto modelo de inspección de trabajo, las «conclusiones» relevantes relativas a Portugal son tres (relativas a los años 2004, 2009 y 2013), y las tres unánimes en su juicio de no conformidad de Portugal con el cumplimiento de la Carta. Del

análisis efectuado de estas «conclusiones» se desprende el esfuerzo, también económico, realizado por Portugal para mejorar sus servicios de inspección de trabajo, pues antes pusimos de relieve que el Comité Europeo de Derechos Sociales reconoce que «el número de inspectores de trabajo ha aumentado en el curso del período de referencia, situándose ahora el número de trabajadores por inspector de trabajo en la media en relación con los otros Estados miembros, aunque el número de trabajadores cubiertos por las visitas de control es muy débil y continúa disminuyendo».

Décima primera.- Ya se indicó antes, tras el terremoto provocado por la decisión del caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal de 1999, que el Estado portugués tuvo que hacer frente a «conclusiones» de no conformidad con el apartado 1 del artículo 7 de la Carta en 2001 y en 2005, con todo el coste político que ello suponía, al referirse el incumplimiento a un tema tan sensible como el de la prohibición del trabajo a los menores, de manera -tras continuas modificaciones de la legislación sustantiva laboral portuguesa sobre el tema- que en las «conclusiones» inmediatamente subsiguientes a las

dos recién citadas el Comité Europeo de Derechos Sociales sustituyó su juicio de no conformidad por otro de aplazamiento de la «conclusión», en las correspondientes a los años 2006 y 2011, siendo estas las últimas emanadas hasta el momento en que esto escribo por el órgano de control del cumplimiento de la Carta, aunque contengan una advertencia de posible no conformidad, si es que el Gobierno portugués no suministra la información requerida por el Comité Europeo de Derechos Sociales. Aunque el apartado 3 del artículo 3 de la Carta (recuérdese, sobre prohibición del trabajo de los niños sometidos a instrucción obligatoria) dio su juego, al proceder a analizar las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales relativas a España, no ocurre lo mismo en el caso portugués, dentro siempre de los períodos de referencia posteriores al crucial caso Comisión internacional de Juristas contra Portugal. Frente a lo ocurrido en la hipótesis del apartado 3 del artículo 7, las referencias a la Inspección portuguesa de Trabajo son constantes, en cambio, en la hipótesis del apartado 2 del propio precepto (relativo, recuérdese, a la edad mínima de admisión al empleo, en trabajos peligrosos o insalubres).

Décima segunda.- A diferencia de lo que sucede en España, el apartado 4 del artículo 8 de la Carta Social Europea (recuérdese, sobre reglamentación del trabajo femenino nocturno y prohibición de trabajos peligrosos, insalubres o penosos) se aplica en su integridad en Portugal. Me ha llamado poderosamente la atención, en las «conclusiones» de 2005, que el Comité Europeo de Derechos Sociales afirmase que «la situación de Portugal no es conforme con el artículo 8§4 de la Carta, por causa de que el empleo de las mujeres en trabajos de subsuelo en las minas no está prohibido», pues esta misma situación es a día de hoy la existente en España, lo que explica que nuestro país se haya visto obligado a denunciar – para evitar situaciones de discriminación por razón de género– parte de este concreto apartado de dicho precepto de la Carta Social Europea. En las últimas «conclusiones» que he podido analizar sobre el precepto, que son las de 2011, se afirma que «a la espera de las informaciones demandadas, el Comité concluye que la situación de Portugal es conforme con el artículo 8§4 de la Carta», aunque he sostenido antes que el argumento de apoyo de esta conclusión era relativamente incongruente, puesto que el Comité Europeo de Derechos Sociales pasó ahora como de puntillas sobre el tema de la

prohibición del trabajo de las mujeres en el subsuelo de las minas.

Décima tercera.- A diferencia de España y al igual que Portugal, la República Francesa ha ratificado el Protocolo Adicional de 1995 y la Carta Social Europea revisada de 1996, aunque muy tardíamente. A pesar de este hecho, no existe paralelismo de ningún tipo –respecto del tema de la inspección de trabajo– entre Portugal y Francia, pues aunque el Estado francés comenzó a ser denunciado muy pronto ante el Comité Europeo de Derechos Sociales (según la base de datos «HUDOC», el primer caso al respecto, planteado precisamente por un sindicato, fue Cofédération Française de l'Encadrement-CGC contra Francia, del año 2000), nada hay parecido en esta casuística al citado caso Comisión Internacional de Juristas contra Portugal. De ahí –como primera precisión metodológica a tener en cuenta– que mi análisis del impacto de la Carta Social Europea sobre la Inspección de Trabajo francesa tenga que tener en cuenta únicamente las «conclusiones» elaboradas por el Comité Europeo de Derechos Sociales por la vía del procedimiento de control de informes gubernamentales, aunque ciñéndome sólo a las que cubren el presente siglo XXI. De un lado, porque

la ratificación por Francia de la versión revisada de la Carta Social Europea ha causado allí expectación, también en el plano doctrinal, convirtiendo en pura historia (y casi en arqueología) todo lo sucedido –respecto de la Carta– con anterioridad al año 2000. De otro lado, por causa de profundos cambios a que está siendo sometido el régimen jurídico de la inspección francesa de trabajo en el corriente siglo XXI, que afectan incluso a muy valiosos estudios doctrinales sobre la inspección de trabajo en el país vecino hasta el año 2007.

Décima cuarta.– La reconducción de mi análisis a las «conclusiones» emanadas a partir del año 2000 tiene en cuenta, sin embargo, que el Comité Europeo de Derechos Sociales juzgó positivamente el modelo francés de inspección de trabajo durante la vigencia en Francia de la versión originaria de la Carta Social Europea, resultando a este respecto claves las «conclusiones» sobre el cumplimiento por Francia del entonces apartado 2 del artículo 3 de la Carta (recuérdese, sobre aplicación de los reglamentos de seguridad e higiene), de 1998. Este juicio positivo, como es lógico, también se proyectaba sobre las actividades desarrolladas por los

servicios franceses de inspección de trabajo, durante el recién citado período de referencia. Al respecto, se afirma en ellas todo lo siguiente: 1) «el Comité recuerda que la inspección del trabajo ligada al ministerio de Trabajo representa el efectivo más importante y es competente para el conjunto de los sectores industrial y comercial con excepción de los sectores confiados a un cuerpo especializado de control (señaladamente: defensa nacional, minas y canteras, navegación marítima, función pública), así como sectores relativos a la agricultura y a los transportes», teniendo en cuenta que «en 1995, 1.360.225 centros de trabajo (cifras en aumento constante desde 1984) y 12,7 millones de trabajadores (58 % del empleo total) estaban sujetos a ellos»; 2) «el Comité subraya que en 1994 los efectivos de los servicios exteriores de la inspección del trabajo ligada al ministerio del Trabajo (escalón operacional) representaban 8.969 personas (frente a 7.748 en 1992), entre las cuales 811 inspectores de trabajo y 2.565 jefes de centro y controladores»; y 3) «el informe [del Gobierno francés] contiene datos cifrados sobre las actividades de control de los servicios exteriores del trabajo».

Décima quinta.- Al igual que sucede en España y Portugal, la primera característica del modelo francés de inspección de trabajo se refiere a su carácter funcional, aunque se trata de un modelo inmerso en una gran revolución, que se refiere a la progresiva fusión de los cuerpos de inspectores y controladores de trabajo, con la finalidad de incrementar más rápidamente los efectivos que integran el primero, lo que no deja de provocar tensiones dentro de dicho cuerpo. Este revolucionario proceso de fusión de cuerpos, que implica incluso el cambio de denominación de los mismos, aparece ya reflejado en el primero de los preceptos que el vigente Código del Trabajo de 2008 dedica a la regulación de la inspección de trabajo, tal y como fue modificado por la Ley núm. 2016-1088, de 8 agosto, que es el artículo L8112-1, a cuyo tenor «los agentes de control de la inspección del trabajo son miembros bien del cuerpo de inspectores del trabajo, bien del cuerpo de controladores del trabajo hasta la extinción de sus cuerpos». Acerca del perfil jurídico o politécnico de los funcionarios del nuevo cuerpo francés de agentes de control de la inspección de trabajo, la más reciente normativa que he analizado (incluida una Orden ministerial conjunta de 21 octubre 2016) confirma que su perfil es claramente jurídico, como venía sosteniendo

tradicionalmente la doctrina científica estudiosa de este tema. Por lo demás, a diferencia de lo que sucede en España –y a diferencia, también, de lo que sucede en Portugal–, el modelo francés de inspección de trabajo es claramente no integral, pues los nuevos agentes de control lo que controlan es la aplicación de la legislación laboral, pero no la de la legislación de seguridad social, dado que la vigente normativa francesa excluye la posibilidad de que los inspectores de trabajo levanten actas de liquidación de cuotas de seguridad social. En fin, acerca de su carácter de inspección «de campo» (por antonomasia, la realización de visitas) o de inspección «de despacho» (por antonomasia, el levantamiento de actas), es claro que los funcionarios del nuevo cuerpo de agentes de control desarrollan unas y otras tareas, aunque lo que realmente brilla – desde un punto de vista comparatista– son sus competencias «de despacho», dados los exorbitantes poderes que ostentan los inspectores de trabajo franceses, al efecto de autorizar o no el despido de los representantes legales o sindicales de los trabajadores en la empresa.

Décima sexta.– El apartado 1 del artículo 3 de la versión revisada de la Carta Social Europea

(relativo, recuérdese, a seguridad, salud y ambiente de trabajo) no ha planteado a Francia problemas de cumplimiento, durante el corriente siglo XXI, probándolo el que en las tres primeras «conclusiones» emanadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales, el juicio de la situación francesa haya sido siempre de conformidad puro (así, en las de 2003, «el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 3§1 de la Carta revisada»; e idéntica conclusión se alcanzó en las de 2007 y en las de 2009. Frente al apartado 1 del artículo 3 de la Carta, el apartado 3 del propio precepto resulta crucial, al permitir evaluar frontalmente el concreto modelo nacional de inspección de trabajo de que se trate, teniendo en cuenta –tras la evaluación positiva del modelo francés en las últimas «conclusiones» del pasado siglo XX– que las primeras correspondiente al siglo actual fueron emanadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales en 2003, cubriendo el período de referencia correspondiente a los dos años inmediatamente precedentes, renovando en ellas su juicio de conformidad, aunque ahora condicionado (literalmente, «a la espera de las informaciones pedidas, el Comité concluye que la situación de Francia es conforme con el artículo 3§3 de la Carta revisada»). Ahora bien, según relatan las

«conclusiones» inmediatamente subsiguientes –que son las correspondientes al año 2007–, el Gobierno francés no suministró las informaciones requeridas por el Comité Europeo de Derechos Sociales, lo que explica –sumado al hecho de que «el Comité constata que el número de accidentes graves ha quedado manifiestamente elevado durante el período de referencia y superior a la media de otros países de la Unión Europea– su nuevo juicio negativo sobre las actividades del sistema francés de Inspección de Trabajo a la luz de la Carta Social Europea revisada, pues «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 3§3 de la Carta revisada, por causa de que el número de accidentes de trabajo es manifiestamente elevado». Parte de esta información fue suministrada por el Gobierno francés en el período de referencia subsiguiente –cubierto por las «conclusiones» relativas a 2009–, aludiendo ahora el propio Gobierno francés en su descargo a discrepancias de carácter estadístico, y de ahí su conclusión de aplazamiento («a la espera de las informaciones pedidas, el Comité aplaza su conclusión»). En fin, en sus últimas «conclusiones» sobre el precepto –que corresponden al año 2013–, el Comité Europeo de Derechos Sociales vuelve a enjuiciar positivamente la

situación de Francia, como venía siendo tradicional.

Décima séptima.- De los tres apartados del artículo 7 de la Carta Social Europea revisada, interesantes a mis concretos efectos, las relativas al apartado 3 (recuérdese, sobre prohibición del trabajo de los niños sometidos a instrucción obligatoria) son todas de conformidad, aunque las de 2004 sean de conformidad condicionada, y las de 2006 y 2011 de conformidad pura. Más interés tienen las «conclusiones» relativas al apartado 1 del precepto (relativo, recuérdese, a la prohibición del trabajo antes de los 15 años), por causa de sus continuas referencias a la actuación de la inspección de trabajo, teniendo en todos los casos (2004, 2006 y 2011) carácter de conformidad condicionada, justificándose este carácter en las últimas emanadas, por causa de que «el informe no suministra ninguna información sobre las actividades de la inspección de trabajo en la puesta en marcha de la prohibición del trabajo antes de los 15 años». Un mayor interés dogmático poseen las «conclusiones» relativas al apartado 2 del artículo 7 de la Carta Social Europea revisada (relativo, recuérdese, a la prohibición del

trabajo antes de los 18 años para actividades peligrosas o insalubres), por causa de que en este concreto punto el Comité Europeo de Derechos Sociales juzgó siempre que la legislación y la práctica laborales francesas no eran conformes con la Carta. Así, en las de 2004, «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 7§2 de la Carta revisada (de un lado, porque «para ciertas ocupaciones consideradas como peligrosas o insalubres, la edad mínima de admisión al trabajo es inferior a 18 años»; y de otro lado, «porque los jóvenes titulares de un certificado de aptitud profesional ya no están sometidos a los límites de edad previstos por el Código del Trabajo y pueden, en consecuencia, efectuar tareas potencialmente peligrosas o insalubres»); en las de 2006, vuelve a repetirse el mismo juicio de disconformidad, aunque más simplificado (literalmente, «el Comité concluye que la situación de Francia no es conforme con el artículo 7§2 de la Carta revisada, por causa de que aparte del marco de la formación profesional, la legislación no prevé una prohibición absoluta del trabajo antes de los 18 años para actividades peligrosas»); y en las de 2011 vuelve a repetirse, ahora por tercera vez, el juicio de disconformidad de la legislación francesa con la Carta (literalmente, «el Comité concluye que la

situación de Francia no es conforme con el artículo 7§2 de la Carta, por causa de que la legislación no prevé una prohibición absoluta del trabajo antes de los 18 años para las actividades peligrosas, aparte del marco de la formación profesional o si tal formación no ha tenido lugar previamente»). En fin, sobre el apartado 4 del artículo 8 de la Carta revisada (relativo, recuérdese, al trabajo nocturno de las mujeres), la situación de Francia durante el corriente siglo XXI es de conformidad con la Carta, sin que las correspondientes «conclusiones» (de 2003, 2005 y 2011) efectúen referencias expresas a la inspección de trabajo, a pesar del potencial impacto sobre su actuación de dicho precepto, de acuerdo con el *Digest de jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux* de 2008, que he venido citando.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, «De l'invocabilité des sources européennes et internationales du droit social devant le juge interne», *Droit Social*, núm. 11-12 (2012).
- C.L. ALFONSO MELLADO, «La aplicación en el ámbito interno de la carta social europea y las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales», en C.L. ALFONSO MELLADO, L. JIMENA QUESADA y M.C. SALCEDO BELTRÁN, *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Bomarzo (Albacete, 2014).
- A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid, 2007).
- A. ARUFE VARELA, «La incapacidad temporal derivada de riesgos comunes en el Derecho alemán. Un estudio comparado con el Derecho español», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. IV (2012).
- A. ARUFE VARELA, «Carta Social Europea», en A. BAYLOS GRAU, C.F. THOMÉ y R. GARCÍA SCHWARZ

(Coordinadores), *Diccionario internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Tirant lo blanch (Valencia, 2014).

– P. AUVERGNON, «Un coucou dans le nid de la loi Macron? De nouvelles prérogatives pour l'inspection du travail», *Droit Social*, núm. 10 (2015).

– F. BORÓ HERRERA, «La "desamortización" de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 187 (2016).

– J. CAÑABATE PÉREZ, «La inspección de emigración (1907-1939: De la tutela paternalista al intervencionismo científico», en M.J. ESPUNY I TOMÁS y O. PAZ TORRES (Coordinadoras), *La inspección de trabajo, 1906-2006*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2008).

– M.B. CARDONA RUBERT, «La situación del Estado Español en relación al cumplimiento de la Carta Social Europea», *Revista de Derecho Social*, núm. 60 (2015).

– A.J.B. CONCEIÇÃO, *Legislação da segurança social. Sistematizada e anotada*, 5ª ed., Rei dos Livros (s/l, 2013).

- B. DA GAMA LOBO XAVIER, *Manual de Direito do Trabalho*, Verbo (Lisboa, 2011).
- L.E. DE LA VILLA GIL, *El Derecho del Trabajo a mis ochenta años*, Editorial Universitaria Ramón Areces (Madrid, 2015).
- C. DE OLIVEIRA CARVALHO, *Da dimensão da empresa no Direito do Trabalho*, Coimbra Editora (Coimbra, 2011).
- V. DE SANTOS SÁNCHEZ, «La inspección de trabajo en la reforma laboral», *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 85 (2006).
- J.M. DÍAZ RODRÍGUEZ, «Inspección de trabajo y Comunidades Autónomas», *Justicia laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 43 (2010).
- C. DOMENECH DE ASPE, «La inspección de trabajo y seguridad social», en R. MIRANDA GONÇALVES (Coordinador), *Actas do Simposio sobre a empregabilidade no eido xuridico*, Cotobade (Pontevedra, 2014).

- G. DUMORTIER, «Transfert du contrat de travail du salarié protégé et contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur la décision de l'inspecteur du travail», *Droit Social*, núm. 9 (2013).
- M.J. ESPUNY I TOMÁS, «Los orígenes de la inspección de trabajo en España (1906-2006)», *Iuslabor*, núm. 1 (2006).
- F.J. FERNÁNDEZ ORRICO, *La inspección de trabajo frente al fraude en las prestaciones de seguridad social*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Madrid, 2014).
- D. FERNÁNDEZ VITORES, «El régimen lingüístico de la Unión Europea: Luces y sombras en el proceso de ampliación», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 54 (2010).
- J. GÁRATE CASTRO, *Transformaciones en las normas sociales de la Unión Europea*, Editorial Universitaria Ramón Areces (Madrid, 2010).
- J. GÁRATE CASTRO, *Lecturas sobre el régimen jurídico del contrato de trabajo*, 5ª ed., Netbiblo (A Coruña, 2011).

- J. GÁRATE CASTRO, *Los desplazamientos temporales de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios*, Tirant lo blanch (Valencia, 2012).

- I. GARCÍA VITORIA, «Competencias autonómicas de ejecución e inspección de trabajo: asimetrías territoriales e igualdad de derechos», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 97 (2013).

- I. GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española: a propósito de la duración del período de prueba del contrato de trabajo de apoyo a los emprendedores», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 15 (2016).

- J.A. GIMÉNEZ, «La actuación de la inspección de trabajo en materia de seguridad social», en M.J. ESPUNY I TOMÁS y O. PAZ TORRES (Coordinadoras), *La inspección de Trabajo, 1906-2006*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2008).

- P. GISMERA CATLINAS, «Los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales: una nueva modalidad de colaboración con la Inspección

de Trabajo y Seguridad Social», *Aranzadi Social*, núm. 5 (2005).

– G. GÓMEZ ETXEBARRÍA, «Escuela de la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social», *Gestión práctica de riesgos laborales: integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 66 (2009).

– F. GONZÁLEZ DE LENA ÁLVAREZ, «La nueva ordenación del sistema de inspección de trabajo y seguridad social por la Ley 23/2015», *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 8 (2015).

– H. GOSSELIN, «À propos de l'indépendance de l'inspection du travail», *Droit Social*, núm. 4 (2014).

– F. JIMÉNEZ GARCÍA, «El Comité Europeo de Derechos Sociales en el sistema de la Carta Social Europea», en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE (Coordinador), *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*, Dilex (Madrid, 2010).

– O.B. LLANES TORRES, «La autonomía del Derecho diplomático», *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, núm. 22 (2015).

- C. LÓPEZ GÓMEZ, «Colaboración de los técnicos habilitados por las Comunidades Autónomas en la inspección de trabajo», *Gestión práctica de riesgos laborales: integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 21 (2005).
- C. MANDY, «Les "nouveaux pouvoirs" de l'inspection du travail après l'ordonnance du 7 avril 2016», *Droit Social*, núm. 2 (2017).
- J.-P. MARGUÉNAUD y J. MOULY, «Le Comité européen des droits sociaux face au principe de non-régression en temps de crise économique», *Droit Social*, núm. 4 (2013).
- A. MARTÍ GARCÍA, «Los controladores laborales y el valor de las actas de la inspección de trabajo: la jurisprudencia y la nueva Ley 42/97, de 15 de noviembre», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 9 (1998).
- M.R. MARTÍNEZ BARROSO y S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, «Recensión» de A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, Ministerio de Trabajo y Asuntos

Sociales (Madrid, 2007); publicada en *Actualidad Laboral*, núm. 18 (2007).

– P. MARTÍNEZ BOTELLO, «Análisis sistemático de la nueva ley ordenadora del sistema de inspección de trabajo y seguridad social», *Revista de información laboral*, núm. 10 (2015).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Una posible explicación jurídica verosímil de lo aparentemente inexplicable: ¿por qué se registran en España tantos accidentes de trabajo "leves" con baja en el trabajo?», *Tribuna Social*, núm. 199 (2007).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN, *La discriminación laboral por edad en el Derecho de los Estados Unidos. Un estudio crítico comparativo desde la perspectiva del Derecho español*, Netbiblo (A Coruña, 2013).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN, «La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán», *Revista de Derecho Social*, núm. 72 (2015).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN, «La relación entre convenio colectivo y norma (estatal o autonómica) de extraordinaria y urgente necesidad. Un estudio

sobre su fundamentación constitucional», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 174 (2015).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN, «La nueva ley alemana reguladora del salario mínimo general. Comentario, estudio contextualizador y traducción castellana», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 41 (2015).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Acerca de la nueva ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44 (2016)

– J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Universalidad y equidad en la asistencia sanitaria», en el vol. *Los retos actuales de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea*, Laborum (Murcia, 2016).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social. Foundations on Community and Comparative*,

European and USA, labor and social security law, 2ª ed., Netbiblo (A Coruña, 2010).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, «Federalismo y distribución de competencias normativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales: los modelos Norteamericano, Alemán y Español», *Aranzadi Social*, núm. 21 (2010).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, «La condena del Consejo de Europa a España, hecha pública en enero de 2010, por sus incumplimientos de la Carta Social Europea en materia de seguridad y salud laboral», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 15 (2011).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Derecho crítico del Trabajo. Critical Labor Law*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2016).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X.M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho del Trabajo*, 1ª ed., Netbiblo (A Coruña, 2004).

– J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X.M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho del Trabajo*, 2ª ed., Netbiblo (A Coruña, 2006).

- J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X.M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017).
- C.T. MARTÍNS ROMAR y T. DE OLIVEIRA MASSONI, «El Convenio Internacional de Trabajo nº 81 como marco internacional de la Inspección de Trabajo», *Revista Derecho del Trabajo*, núm. 11 (2016).
- F.J. MINONDO SANZ, *Fundamentos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración (Madrid, 2000).
- A. MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, 17ª ed., Almedina (Coimbra, 2014).
- A. MONTOYA MELGAR, «Cien años de Inspección de Trabajo en España», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 132 (2006).
- C. NAVARRO LÓPEZ y A. VILORIA FUENTES, «La inspección de trabajo en la Segunda República», en J. ARÓSTEGUI SÁNCHEZ (Coordinador), *La república de los trabajadores: la Segunda República y el mundo del trabajo*, Fundación Francisco Largo Caballero (Madrid, 2006).

- C. NIVARD, «L'effet direct de la Charte Sociale Européenne», *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux*, chron, núm. 28 (2012), localizable en <http://www.revuedlf.com/cedh/leffet-direct-de-la-charte-sociale-europeenne-article/>.
- B. PALLI, «Le droit du travail confronté à la faillite de l'Etat: le cas de la Grèce», *Droit Social*, núm. 1 (2013).
- M.-C. PALOMEQUE LÓPEZ, «Una "nueva" Ley para la Inspección de Trabajo», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 10 (2015)
- J.A. PANIZO ROBLES, «El nuevo sistema de la inspección de trabajo y seguridad social (Breve comentario a la Ley 23/2015, de 21 julio, ordenadora del sistema de la inspección de trabajo y seguridad social)», *Revista de información laboral*, núm. 8 (2015), págs. 127 y ss.
- J.L. PÉREZ FRANCESCH, «La doctrina del tribunal constitucional sobre la inspección de trabajo», en M.J. ESPUNY I TOMÁS Y O. PAZ TORRES (Coordinadoras), *La inspección de trabajo, 1906-2006*, Tirant lo blanch (Valencia, 2008).

- J. RODRÍGUEZ GARVAYO, «La Inspección de Trabajo ante los incumplimientos preventivos de las AA.PP.: un procedimiento de excepción, una actuación ineficaz», *Documentación laboral*, núm. 92 (2011).

- F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, «El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 1 extra (2003).

- F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, «Sobre la transferencia del sistema de inspección de trabajo a las comunidades autónomas», en F.J. PRADOS DE REYES, *Políticas laborales y de protección social y marco competencial en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía: XXVI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (Sevilla, 2008).

- P. ROMANO MARTINEZ, *Direito do Trabalho*, 6ª ed., Almedina (Coimbra, 2013).

- M.C. SALCEDO BELTRÁN, «La aplicabilidad directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 13 (2016).

- C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, *Coordenadas de la protección social de los migrantes: el marco comunitario, nacional y del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Laborum (Murcia, 2005).
- C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, «Efectos jurídicos de la contratación de inmigrantes "ilegales": una aproximación desde el Derecho comparado», en C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO (Coordinadora), *Derechos sociales, garantías y restricciones de los inmigrantes en situación irregular en la Unión Europea*, Laborum (Murcia, 2008).
- E. SANTABÁRBARA MARTÍNEZ, «El procedimiento administrativo sancionador en el orden social a la luz de la nueva Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, núm. 405 (2016).
- M. SECO MARTÍN ROMO, «Los orígenes de la inspección de trabajo en España», en J.J. GONZÁLEZ SÁNCHEZ y J.M. DEL VALLE VILLAR (Coordinadores), *Segismundo Moret Presidente del Consejo de*

Minisitros de España: cuestión social y liberalismo, Cinca (Madrid, 2016).

– R. SPIRE, «La inspección de trabajo en Francia», *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6 (2008).

– Y. STRUILLOU, «La réforme de l'inspection du travail: répondre aux exigences d'un service public constitutionnel», *Droit Social*, núm. 9 (2014).

– M. SZARLEJ y V. TIANO, «Conflits de valeurs dans une inspection du travail en mutation», *Droit Social*, núm. 2 (2013).

– L. TEIXEIRA ALVES, *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, Atelier (Barcelona, 2014).

– F. VÁZQUEZ MATEO, «Algunas consideraciones en torno a la independencia de la Inspección de Trabajo», *Relaciones Laborales*, núm. 2 (2005).

- J.M. VIEIRA GOMES, *Novos estudos de Direito do Trabalho*, Wolters Kluwer-Coimbra Editora (Coimbra, 2010).

- E. VILARIÑO PINTOS, *Derecho Diplomático y Consular*, Tecnos (Madrid, 1987).

- I. VIZCAÍNO RAMOS, «Aprendice que pagan a sus maestros. Sobre la naturaleza jurídica de la relación existente entre quienes preparan oposiciones de ingreso a las carreras judicial y fiscal, y sus preparadores», en el volumen *Las fronteras del Derecho del Trabajo en el marco comparado europeo: autónomos y becarios*, Ediciones Cinca (Madrid, 2016).

- J. WEISMÜLLER y J.A. SEIDMAN-ZAGER, «La Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo», *Educación Obrera*, núms. 140-141 (2005).