

Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)

Dra. M^a. Jesús Espuny Tomás
Área de Historia del Derecho y de las Instituciones
Universidad Autónoma de Barcelona

El presente artículo tiene por objeto analizar los orígenes de la Inspección de Trabajo en España con motivo de la celebración de su centenario. La razón de limitar el estudio permite ofrecer una visión general de la creación y el establecimiento de la Inspección de Trabajo y ceñirse a las principales disposiciones que versan sobre la materia.

El 1º de marzo de 1906 marca el inicio de una nueva etapa del Instituto de Reformas Sociales que se caracteriza por la promulgación del Reglamento para el servicio de la Inspección de Trabajo. Hasta ese entonces se habían intentado aplicar diferentes fórmulas que garantizaran el cumplimiento de las primeras normas laborales. Sin embargo, ninguna de ellas había llegado a consolidarse. En las siguientes líneas trataremos de describir cada una de esas disposiciones y los órganos que en ellas se abordaban:

En el Proyecto de Ley del Ministro de Fomento, Manuel Alonso Martínez, de 8 de octubre de 1855 relativo al ejercicio, policía, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera se anunciaba el nombramiento de inspectores residentes en la comarca o en centros industriales que velaran por el cumplimiento de la ley y se encargaran de las instrucciones previstas en el proyecto de ley. A dicho efecto, los inspectores podían acceder a los establecimientos industriales y:

“(...)recorrerlos, examinar los contratos otorgados en la forma prescrita por el artículo 4º, y los reglamentos que rijan en cada establecimiento y sus dependencias, reconocerlas en sus condiciones de salubridad y capacidad, y adquirir cuantas noticias juzguen conducentes para el desempeño de su cometido y la formación de la estadística industrial”.

En la Ley de Minas de 1859 y el Decreto de 29 de diciembre de 1868, en los que se sentaban las bases generales de la nueva legislación de minas, se pedía al Gobierno que aprobara un Reglamento de policía minera en el que se dispusieran los derechos y deberes de dicho colectivo. Hasta el 9 de febrero de 1934 la inspección y la vigilancia de las explotaciones mineras correspondía al:

“Cuerpo de Ingenieros de Minas (...) no sólo a los efectos de lograr el más perfecto aprovechamiento de las sustancias minerales, sino también para garantizar en lo

possible la salubridad de las minas y la seguridad de los obreros que en ellas trabajan (...)”.

En la Ley de 24 de julio de 1873, conocida como Ley Benot, se preveía la creación del primer órgano de inspección en el ámbito laboral, a saber, los Jurados Mixtos:

“Jurados mixtos de obreros, fabricantes, Maestros de escuela y Médicos, bajo la presidencia del Juez Municipal, cuidaran de la observancia de esta ley de su reglamento en la forma que en él se determine, sin perjuicio de la inspección que a las autoridades y Ministerio fiscal compete en nombre del Estado” (art. 8).

“Promulgada esta ley, no se construirá ninguno de los establecimientos de que habla el Art.1 (fábrica, taller, fundición o mina) sin que los planos se hayan previamente sometido al examen de un Jurado mixto, y hayan obtenido la aprobación de éste, respecto sólo a las precauciones indispensables de higiene y seguridad de los obreros” (art. 9).

“Ínterin se establecen los Jurados mixtos, corresponde a los Jueces municipales la inmediata inspección de los establecimientos industriales, objeto de esta ley” (artículo transitorio).

El incumplimiento de la Ley Benot se reflejó posteriormente en las respuestas al cuestionario de las Comisiones Provinciales y Locales de Reformas Sociales (XV, 105. *¿Se ha cumplido en todo o en parte la ley de 24 de julio de 1873?*) , de las que se deducía que no se habían creado los Jurados Mixtos que se mencionaban en la Ley como principal medida de inspección y en las que se ponía también de manifiesto que no existía ningún tipo de control en la utilización de la mano de obra infantil en el sector fabril.

En el artículo 7 de la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños se establecían las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales que, en ese momento, se ocuparían de realizar las tareas de inspección:

“(...) inspeccionar todo centro de trabajo; cuidar de que tengan condiciones de salubridad e higiene; formar las estadísticas del trabajo; procurar el establecimiento de jurados mixtos de patronos y de obreros; entender en las reclamaciones que unos y otros sometieran a su deliberación y velar por el cumplimiento de esta ley, singularmente donde se reúnan obreros de ambos sexos para que se observe una disciplina que evite todo quebranto de la moral o de las buenas costumbres” (art. 7, 5)

“(...) la inspección que exige el cumplimiento de esta ley corresponderá al Gobierno, sin perjuicio de la misión que en ella se confía a las Juntas locales y provinciales” (art. 14).

El Ministro de la Gobernación era el encargado de nombrar las Juntas Provinciales y Locales. Las primeras estaban formadas por representantes de las locales, por un Vocal técnico, designado por la Real Academia de Medicina, cuya misión era informar de las condiciones de higiene y salubridad en los talleres y estaban presididas por el Gobernador civil de la provincia, encargado de convocarlas cuando estimara oportuno y de determinar aquellos asuntos que debían deliberarse. Los acuerdos a los que llegaban las Juntas Provinciales de Reformas Sociales tenían un carácter consultivo.

Las Juntas Locales estaban compuestas por el mismo número de patronos que de obreros y por un representante de la autoridad civil, que ocupaba el cargo de presidente, y otro representante de la autoridad eclesiástica. En el marco de esa composición, el representante de la Real Academia de Medicina era un claro ejemplo de la preocupación por la fisiología de la mujer y las condiciones de salubridad e higiene de las fábricas donde realizaba su trabajo, mientras que la autoridad eclesiástica suponía la preocupación por la cuestión de la moralidad femenina en las industrias.

En el Reglamento de la Ley de Accidentes de Trabajo de 28 de julio de 1900 se dispuso una ampliación de las actividades llevadas a cabo por las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales:

“Cuando se hallen establecidos los Jurados mixtos de obreros y patronos, serán éstos los únicos competentes para conocer y decidir en todas las cuestiones que por la ley de 30 de enero de 1900 y por este reglamento se sometan a la jurisdicción del Juez de primera instancia. Si entre tanto se acordase por patronos y obreros someterse a la competencia de las Juntas creadas para ejecución de la ley de 13 de marzo de 1900, relativa al trabajo de mujeres y niños, las Juntas locales, y en caso de apelación las provinciales, intervendrán en el conocimiento y resolución de las cuestiones a que este artículo se refiere, excepción hecha de los casos de responsabilidad por delito o falta, que quedan reservados a la jurisdicción de los Tribunales ordinarios” (Artículo transitorio).

En el Real Decreto de 13 de noviembre de 1900 , Reglamento para la aplicación de la Ley de 13 de marzo, se otorgó un mayor protagonismo a las Juntas Locales y Provinciales de Reformas Sociales en el ámbito de las tareas de inspección:

“En tanto no se organice por el Gobierno la inspección que determina la Ley, será ejercida por las Juntas locales y provinciales, sin perjuicio de la que corresponde a aquél, según el artículo 14 de la misma” (art. 31).

Una de las competencias básicas del Instituto de Reformas Sociales era el establecimiento de un servicio de inspección eficaz. El Instituto no podía limitarse a preparar la legislación social si ésta se incumplía en la mayoría de los casos. La constitución de las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales, prevista en la Ley de 13 de marzo de 1900, era efectiva, aunque, como se desprendía ya en el debate parlamentario, estaba cargada de polémica. En la Real Orden de 12 de mayo de 1904 se definía el funcionamiento de las Juntas Locales de Reformas Sociales en el servicio de inspección previsto en la Ley de condiciones de trabajo de mujeres y niños:

“1º. Que conforme a lo determinado en el artículo 22 del reglamento para la ejecución de dicha ley, no es preciso que la inspección que deban ejercer las Juntas locales de reformas sociales se verifique por todos sus delegados, siendo indiferente para sus efectos, y por tanto, para los del recurso de alzada, que la denuncia se formule por uno o por varios inspectores y

2º. Que para resolver las alzadas que en esta materia se interpongan contra los acuerdos de las Juntas locales ante las Juntas provinciales, deben atenerse éstas a la comprobación de la falta tenida en cuenta para dictar el acuerdo apelado”.

En el Reglamento de 13 de noviembre de 1900 para la aplicación de la Ley de 13 de mayo de 1900 se enumeraban las funciones que debían desempeñar los futuros inspectores, al tiempo que se intentaban conjugar con las atribuidas a las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales:

“Después de promulgada la clasificación de todas las industrias y trabajos, el Gobierno, después de oír a los Inspectores, dictará las disposiciones reglamentarias de las distintas industrias, al efecto de adaptar la Ley a la condición de cada ramo de las mismas, con la variedad y diferenciación consiguiente a la protección de las mujeres y de los niños, según la economía propia de las respectivas industrias y trabajos, a la par que se dictan las disposiciones generales sobre la higiene, salubridad, seguridad y policía de los talleres” (art. 22).

“Hasta que se publique la clasificación a que se refieren los artículos anteriores, las Juntas locales y provinciales determinarán en los casos de duda las industrias que hayan de ser consideradas como insalubres, peligrosas o incómodas para los obreros objeto de esta Ley” (art. 23).

El Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo, promulgado por Real Decreto de 1º de marzo de 1906, constaba de 85 artículos y un artículo transitorio, divididos en seis capítulos. Los Inspectores de Trabajo se equiparaban a los funcionarios administrativos y dependían del Instituto de Reformas Sociales. Asimismo gozaban de una serie de atribuciones en sus visitas a los centros de trabajo y en la inspección de los documentos del empresario. Cualquier obstrucción a su función se penalizaba con la imposición de una multa. Los empresarios estaban obligados a tener a disposición de los Inspectores de trabajo un Libro de Visitas. La competencia de la actividad de vigilancia se extendía al control del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre trabajo de mujeres y niños (a excepción del trabajo agrícola y en talleres de familia), la Ley de descanso dominical de 1º de marzo de 1904 y “*las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladoras del trabajo dictadas o que puedan dictarse en lo sucesivo*”.

De conformidad con los artículos 4 a 10, el servicio de la Inspección de Trabajo consta de una unidad de inspección central y de una unidad formada por “*Inspectores y delegados residentes en provincias. Regionales. Provinciales. Ayudantes o Auxiliares*”. En los artículos 10 a 14 se especifican las condiciones de nombramiento y separación de los inspectores. Los Inspectores de Trabajo denuncian las infracciones cometidas en un documento denominado *Acta de apercibimiento* al que seguirá el *Acta de infracción* por la que se impondrá una multa efectiva en el término de quince días en la Junta Local de Reformas Sociales (arts. 45-58). La primera política utilizada por la Inspección de Trabajo no se aplica estrictamente: se utiliza el método de la persuasión, por el que se señalan al empresario las posibles infracciones a la legislación y los métodos de que se dispone para evitarlas:

“*En el ejercicio de sus funciones observarán la mayor cortesía con los patrones, industriales, etc. recordándoles cuando sea necesario los deberes que les imponen las leyes y reglamentos tutelares del obrero, apoyando sus razones con los textos de dichas leyes*” (art. 19 del Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo).

“*La misión de los inspectores debe tener un carácter preventivo, tanto como represivo. La legislación se dirige a proteger al obrero, pero sin causar vejaciones a la industria, y los inspectores habrán de inspirarse en este concepto, sin desposeerse de la autoridad que es aneja o indispensable al cumplimiento de sus deberes*” (art. 21 del Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo).

Las actas “*de apercibimiento o de infracción*” de la primera época que se encuentran en nuestros archivos históricos documentan la intensa actividad que llevaban a cabo esos inspectores “*ayudantes o auxiliares*”.

La Real Orden de 24 de enero de 1907 complementó el Reglamento de la Inspección de Trabajo. A fin de delimitar las funciones que debían asumir los Inspectores regionales se promulgó la Real Orden de 15 de marzo de 1907. Poco después, por Real Orden de 22 de julio de 1907, se publicó un informe del Instituto de Reformas Sociales en el que se definían las facultades de la Inspección de Trabajo. Las competencias de las Juntas Locales y Provinciales en materia de inspección frente a los Inspectores provinciales de trabajo se dictaminaban también por Real Decreto de 28 de enero de 1908:

“Primero. Que la Junta local de Reformas Sociales de Barcelona, cumpla sin excusa alguna todas las disposiciones gubernativas referentes al servicio de inspección del trabajo, la cuales están en perfecta armonía con el espíritu y letra de la ley de Mujeres y Niños.

Segundo. Que las Juntas provinciales y locales de Reformas Sociales carecen de título legal para verificar actos de inspección del trabajo, excepto en los casos y dentro de los límites ya determinados por las disposiciones vigentes, o en aquellos otros en que, por excepción, se les autorizare en virtud de ulteriores disposiciones; pero siempre con referencia a un orden o esfera de la Inspección general, que habrá de fijarse en términos expresos y concretos para cada caso.

Tercero. Que serán reputados como ilegales todos aquellos actos de inspección de trabajo que se ajusten en un todo a estas disposiciones, que deberán ser observadas por todas las Juntas locales y provinciales”.

Los inspectores debían hacer frente a múltiples problemas para cumplir su cometido, por ejemplo, los patronos les negaban la entrada a sus talleres o las autoridades locales oponían resistencia, ya que el alcalde acostumbraba a ser el Presidente de la Junta Local de Reformas Sociales. La legislación que reglamentaba las condiciones de trabajo de mujeres y niños era la primera en abordar minuciosamente la cuestión del cumplimiento de las sanciones, normalmente multas, que se exigían a los patronos. Las autoridades municipales eran las encargadas de imponerlas y cobrarlas posteriormente.

En 1907 el Servicio de la Inspección de Trabajo empezó a funcionar con eficacia, lo que permitió poner de relieve el elevado grado de incumplimiento de la Ley de 1900 de condiciones de trabajo de mujeres y niños. Los testimonios recogidos por las actuaciones inspectoras en las distintas regiones figuran en las Memorias anuales de la Inspección de Trabajo:

“La Ley de 13 de marzo de 1900 no puede decirse que haya entrado aún en vigor en algunas regiones de la península, cumpliéndose mal, o no cumpliéndose en casi toda ella”.

“Si en todas las regiones de España esta ley es infringida, en Cataluña lo es con unos caracteres que obligan a la Inspección a proponerse a corregir las escandalosas faltas con severidad (...).”

“Es preciso ante todo consignar que, según manifestación precisa del Inspector regional- se trata de las provincias vascas, Santander y Logroño, esto es, de la tercera región-, en todos los establecimientos y fábricas visitados donde trabajan mujeres y niños están incumplidos en absoluto los artículos referentes a la obligación que existe de considerar como condición previa para la admisión al trabajo de esa clase de obreros, la presentación del oportuno certificado facultativo en que se exprese, de una manera clara y precisa que el trabajo que han de efectuar no es superior a sus fuerzas, que no padecen enfermedad contagiosa e infecciosa y que están vacunados en época oportuna (...).

De los resultados del funcionamiento del Servicio de Inspección de trabajo durante los primeros años se puede colegir que aportan información de primera mano sobre las condiciones de trabajo y el cumplimiento de la primera legislación social. Las Juntas de Reformas Sociales actuaban como colaboradoras de los inspectores a los que sustituían allí donde se carecía de dicha figura. Sin embargo, la actuación de las Juntas era un obstáculo a la actividad de los inspectores que se saldaba con algunos conflictos y enfrentamientos entre los inspectores de trabajo y los alcaldes y gobernadores civiles.