

**¿ES ADECUADO EL CONTROL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO  
DE LAS PERSONAS EMPLEADAS DEL HOGAR?: ACTUACIÓN EN LA  
MATERIA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
ESPAÑOLA EN EL PERIODO DE 2006 A JUNIO DE 2020**

***IS THE ADMINISTRATIVE CONTROL OF THE WORK OF HOUSEHOLD  
EMPLOYEES ADEQUATE?: ACTION IN THE MATTER OF THE  
SPANISH LABOR AND SOCIAL SECURITY INSPECTION IN THE  
PERIOD FROM 2006 TO JUNE 2020***

**FERNANDO BORÓ HERRERA<sup>1</sup>**

*Subinspector Laboral de Empleo y Seguridad Social  
Profesor Asociado Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Rey Juan Carlos  
<https://orcid.org/0000-0002-9705-8318>*

**Cómo citar este trabajo:** Boró Herrera, F. (2021). ¿Es adecuado el control administrativo del trabajo de las personas empleadas del hogar?: actuación en la materia de la inspección de trabajo y seguridad social española en el periodo de 2006 a junio de 2020. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 11(1), 587–636. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5501>

**RESUMEN**

El presente trabajo analiza en profundidad, desde una perspectiva inédita, cómo se articula cuantitativa y cualitativamente la vigilancia y control de todas las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras que prestan sus servicios en el ámbito de la vigente división número 97 de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, (CNAE), anteriormente referenciada como número 95: “actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico”. Una vigilancia y control administrativos, sin incluir el de la tutela judicial efectiva, que es asumida en el ordenamiento español por el Organismo Autónomo “Organismo Estatal de la

<sup>1</sup> Doctor en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, (OEITSS). Se ha escrutado un periodo de tiempo dilatado: de 2016 a junio de 2020. Un lapso temporal considerable que nos permite concluir la evolución y las tendencias de la intervención administrativa en la salvaguarda de los derechos de aquellas personas trabajadoras.

El autor ha obtenido una información ingente, que ha sistematizado para dotarla de una coherencia investigadora, a través de los datos empíricos proporcionados por esta institución mediante su remisión por el portal de transparencia de la Administración General del Estado, además de, secundariamente, de las siguientes fuentes: los informes anuales que el OETTSS ha remitido a la Organización Internacional del Trabajo desde 2005 a 2018; así como las informaciones estadísticas obrantes en las páginas webs corporativas de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Una información que permitirá deducir y colegir si la tutela administrativa sobre las relaciones laborales, expresada fundamentalmente a través de cómo actúa el OEITSS en el ámbito de la actividad económica de la división nº 97 de la CNAE, garantiza o no mínimamente un nivel de protección adecuado sobre los derechos de las personas trabajadoras en este ámbito.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho del Trabajo, Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, empleo doméstico

#### **ABSTRACT**

This paper analyzes in depth, from an unprecedented perspective, how the monitoring and control of all working conditions of workers who provide their services is articulated quantitatively and qualitatively within the scope of the current division number 97 of the National Classification of Economic Activities, (CNAE), previously referenced as number 95: “activities of households as employers of domestic staff”. An administrative surveillance and control, not including that of effective judicial protection, which is assumed in Spanish law by the Autonomous Body "State Agency for Labor and Social Security Inspection" (OEITSS). A long period of time has been scrutinized: from 2016 to June 2020. A considerable period of time that allows us to conclude the evolution and trends of administrative intervention in the safeguarding of the rights of those workers.

The author has obtained enormous information, which he has systematized to provide it with investigative coherence, through the empirical data provided by this institution through its submission through the transparency portal of the General State Administration, in addition to, secondarily, the following sources: the annual reports that the OETTSS has sent to the International Labor Organization from 2005 to 2018; as well as the statistical information on the corporate websites of Social Security and the National Institute of Statistics (INE).

Information that will make it possible to deduce and deduce whether the administrative supervision over labor relations, expressed mainly through how the OEITSS acts in the field of economic activity of division No. 97 of the CNAE, minimally guarantees an adequate level of protection on the rights of workers in this area.

**KEYWORDS:** Labor Law, Labor Inspection and Social Security, domestic employment.

## SUMARIO

### I. INTRODUCCIÓN

*1. Contexto de la situación de las personas trabajadoras en el servicio del hogar familiar en España.*

### II INTERVENCIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN EL SERVICIO DEL HOGAR FAMILIAR.

#### *1. Actuaciones del OEITSS.*

*1.1. Ámbito objetivo: órdenes de servicio finalizadas.*

*1.2. Ámbito subjetivo: personas físicas y jurídicas sujetas a investigación inspectora*

*1.3. Modalidades de actuación.*

*1.3.1. Visitas.*

*1.3.2. Comparecencias.*

*1.3.3. Expedientes administrativos.*

#### *2. Resultados de la actividad inspectora del OEITSS.*

*2.1. Procedimiento sancionador: actas de infracción propuestas.*

*2.1.1. Según la materia y número de personas trabajadoras afectadas.*

*a) Empleo.*

*b) Relaciones Laborales.*

*c) Seguridad Social.*

*d) Prevención de Riesgos Laborales.*

*e) Otras materias.*

*2.1.2. Según el importe de las sanciones propuestas en las actas de infracción.*

*2.2. Procedimientos liquidatorios.*

*2.2.1. Actas de liquidación de cuotas.*

*2.2.2. Requerimientos de pagos de cuotas. (Recaudación inducida).*

*2.3. Actos de encuadramiento en el sistema de Seguridad Social.*

*2.3.1. Altas de oficio comunicadas a la TGSS.*

*2.3.2. Altas inducidas en el sistema.*

*3. Comparativa de la actuación y resultados del OEITSS respecto de otras actividades.*

*III. CONCLUSIONES.*

*IV. BIBLIOGRAFÍA*

*V. ANEXO DE INFORMES*

## **I. INTRODUCCIÓN.**

El presente trabajo pretende enfocar desde una perspectiva original, inédita y novedosa, puesto que no existe en la bibliografía un enfoque igual, respecto de cómo la Inspección del Trabajo y Seguridad Social española en un lapso temporal muy prolongado de catorce años y medio, (desde 2006 a junio de 2020), estructurada aquella en el organismo autónomo “Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social” (OEITSS) y precedentemente en la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ha incidido en la vigilancia y control de las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras insertas en la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, regulada en el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre.

La finalidad de este documento es la de concluir, o por lo menos hacer una consistente aproximación a la cuestión, si la intervención del OEITSS ha significado o no con carácter efectivo y no nominal una tutela administrativa real en la garantía de los derechos de las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la referida norma reglamentaria y las demás de aplicación en este sentido.

Para lograr este objetivo, en primer lugar, el autor ha utilizado metodológicamente fuentes estadísticas oficiales, fiables y fidedignas para abordar la investigación. Sin un material adecuado, ésta se convertiría en una mera especulación sin resultado alguno científico; es decir, una simple elucubración en la materia. La dificultad para conseguir este fin es evidente, ya que no hay unos registros específicos y singulares para medir cuantitativa y cualitativamente cómo actúa y qué resultados obtiene el OEITSS y su predecesor en la vigilancia y control aludidas.

Las memorias que el Estado español remite anualmente a la Organización Internacional del Trabajo, en cumplimiento de los convenios 81 y 129 sobre la Inspección del Trabajo, podrían representar una primera fuente fidedigna. No obstante, el análisis de tales documentos no aporta datos que hagan posible extraer una mínima estructura con la que iniciar un proyecto investigador.

Ante estas carencias, el autor acudió a la vía que está establecida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Mediante solicitud presentada ante el Director General del OEITSS se instó la entrega de información obrante en las bases de datos del organismo referente a toda la actividad realizada por la institución en un periodo prolongado de tiempo: de 2006 a junio de

2020 respecto a la división nº 97 de la vigente Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE)<sup>2</sup>.

El tratamiento laborioso de la información aportada ha dado sus frutos, plasmados en una panorámica rigurosa y científica acerca de cómo la administración laboral española, a través del OEITSS, ha actuado en el ámbito de la división 97 de la CNAE; lo que ha hecho factible escrutar empíricamente y colegir las conclusiones que se expondrán en el apartado correspondiente de este trabajo.

Aunque el método antes expuesto es el esencial en el desarrollo de este trabajo, también el autor ha empleado otras fuentes que, pese a que son menos relevantes que la obtenida de los archivos del OEITSS, no dejan de tener su importancia; además de las pertinentes fuentes bibliográficas.

En primer término, cabe resaltar en lo referente al empleo del colectivo estudiado la exploración de los datos que el Instituto Nacional de Estadística (INE) ofrece, especialmente los de su Encuesta de Población activa (EPA). En segundo lugar, además de esta, es reseñable la información estadística que proporciona la Secretaría de Estado de Seguridad Social en su página web corporativa.<sup>3</sup> Las dos fuentes citadas nos ofrecen una valiosa información sobre cuántas personas trabajadoras prestan sus servicios en el ámbito del servicio del hogar familiar y en qué condiciones.

Todos estos parámetros están conexos con el de la actividad desplegada por el OEITSS. Relacionar el ámbito subjetivo, universo poblacional, y el cualitativo, cuáles son las condiciones, con cómo ha intervenido el OEITSS en el control del trabajo en el sector en todas sus vertientes, es un indicativo para conocer si ha habido una efectividad real o no en la vigilancia por parte del organismo público respecto de aquél.

Agitar la coctelera de la evidencia empírica sobre el estado del sector del servicio del hogar familiar y observar si el resultado de la combinación de sus ingredientes resulta esclarecedor en lo que concierne a su situación pretérita y presente es una tarea apasionante. Una labor cognitiva trascendente en cuanto a las medidas que se podrían adoptar en un ámbito manifiestamente mejorable en lo referente a sus estándares mínimos de calidad y dignidad en las relaciones laborales.

Por último, es necesario contextualizar si la actuación desplegada por el OEITSS en sus atribuciones y facultades legales en el ámbito del servicio del hogar familiar ha sido relevante comparativa y cualitativamente meliorativa o peyorativa respecto al resto de actividades económicas; es decir, si la actividad inspectora desplegada en la división nº

---

<sup>2</sup> Este epígrafe engloba a “las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, como doncellas, cocineros, camareros, ayudas de cámara, mayordomos, lavanderas, jardineros, porteros, mozos de cuadra, chóferes, conserjes, gobernantas, niñeras, preceptores, secretarios, etc. Esta categoría permite al personal doméstico declarar la actividad de su empleador en los censos o estudios, aunque el empleador sea un particular. El producto obtenido mediante esta actividad es consumido por el propio hogar empleador”; según lo que se dispone en el documento “notas explicativas CNAE-2009”, recuperada el 14 de noviembre de 2020 de [www.ine.es](http://www.ine.es)

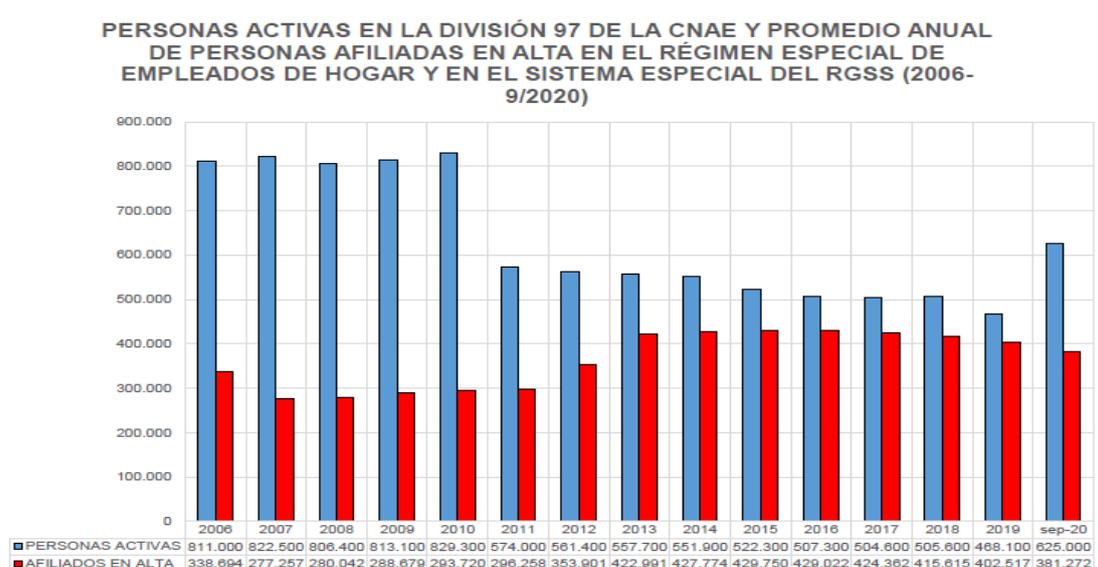
<sup>3</sup> Recuperada el 25 de octubre de 2020 de <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas>

97 de la CNAE ha sido más intensa o no que en las otras actividades. La respuesta a esta cuestión colegirá si este sector material de actividad ha sido o no “más tutelado” por la acción administrativa.

En definitiva, este autor pretende ahondar en el análisis prolijo, pormenorizado y extenso del funcionamiento práctico del OITSS en la vigilancia y control de las condiciones en las que las personas trabajadoras del servicio del hogar familiar realizan su trabajo. El conocimiento empírico que se demuestre a lo largo de esta investigación determinará las conclusiones, que posibilitaran deducir en qué situación se halla el sector investigado.

## 1. Contexto de la situación de las personas trabajadoras en el servicio del hogar familiar en España

Es necesario, en primer lugar, fijar el número de personas que están empleadas en el sector. Para ello acudimos a la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>4</sup>. Otro parámetro para conocer el empleo en el sector es el de las personas trabajadoras afiliadas y en alta en el sistema de Seguridad Social<sup>5</sup>. En el siguiente gráfico se expone la evolución de las personas activas en la división 97 de la CNAE y la comparativa con las afiliadas y en alta en Seguridad Social en un lapso temporal significativo de casi quince años.



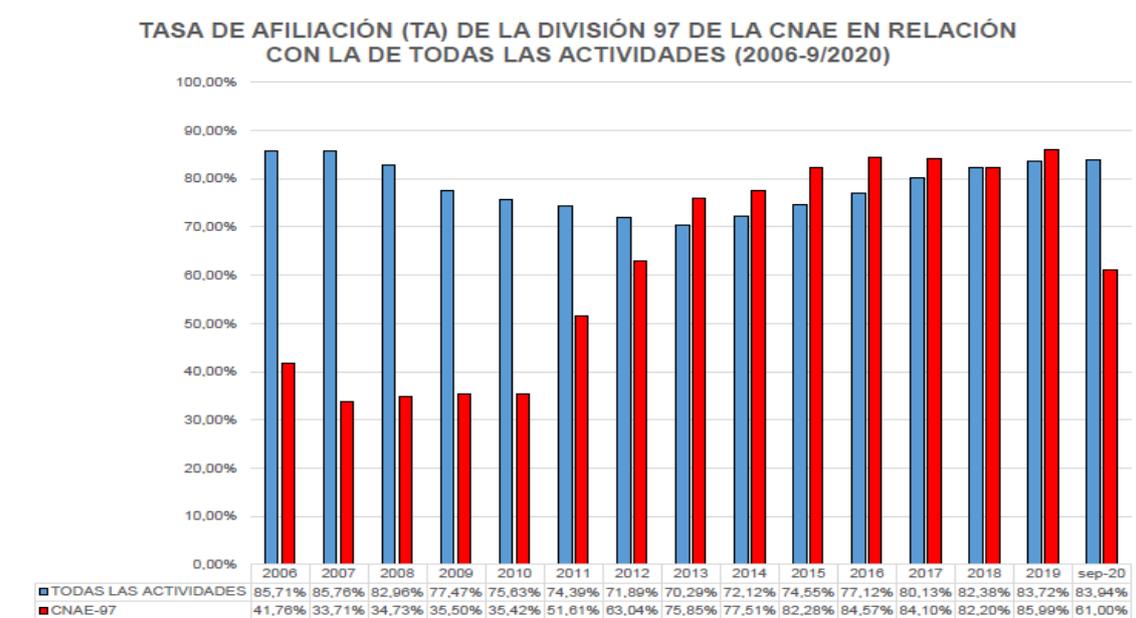
<sup>4</sup> El muy relevante artículo “características personales y condiciones jurídico-laborales del empleo doméstico en España: estudio a través de los microdatos de la Encuesta de Población Activa” cuyo autor es Luis Gómez Rufán, publicado en la revista jurídica de los Derechos Sociales “Lex Social” en 2019 es un material fundamental a la hora de analizar el ámbito subjetivo de aquellas personas. Además de sus valiosas aportaciones, el presente autor actualizará los datos ofrecidos en aquel artículo.

<sup>5</sup> La inclusión de las personas en el sistema de Seguridad Social se efectuaba hasta 31 de diciembre de 2011 en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar. A partir de 1 de enero de 2012 se produce la integración de este régimen en el Régimen General de la Seguridad Social, a través del sistema especial, en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional trigésima novena de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Por tanto, todas las referencias al sistema de Seguridad Social se hacen al régimen especial hasta la primera de las fechas descritas y al sistema especial desde la segunda expuesta.

Fuente: Encuesta anual de la EPA del INE y estadísticas de la Secretaría de Estado de Seguridad Social.

Un análisis de los datos anteriormente expuesto colige que la diferencia entre personas activas, ocupadas más desempleadas, es significativa en lo referente a los trabajadores del servicio el hogar familiar. Una divergencia especialmente notoria hasta 2011, ya que hasta esa fecha el sujeto responsable de los actos de encuadramiento en el régimen especial era el propio empleado del hogar, mientras que a partir de 2012 éste es el empleador. Aun así, hay una disonancia entre ambas variables: el empleo y la afiliación al sistema de Seguridad Social ¿Supone ésta un indicio de la existencia de empleo irregular en tal cuantía? Para ello, se define una variable que se denominará Tasa de Afiliación (TA), que es el resultado de dividir el promedio anual de trabajadores afiliados en alta entre el número anual medio de personas activas en la EPA, expresado en términos porcentuales.

En el grafico siguiente, se ilustra la TA en la división nº 97 de la CNAE, en comparación con la de todas las actividades:



Fuente: Encuesta anual de la EPA del INE y estadísticas de la Secretaría de Estado de Seguridad Social.

Las bajas proporciones habidas entre las dos variables, véase que hasta 2011 no se alcanza un porcentaje ni de la mitad de personas activas en alta en el régimen especial correspondiente, son un parámetro que podría cuantificar la economía irregular en el servicio del hogar familiar; es decir, la diferencia entre las personas activas y en alta es lo suficientemente relevante para no pasar inadvertida. Véase que coincidiendo con la integración del régimen especial en el régimen general, a través del sistema especial de empleados del hogar, circunstancia que se produjo en 2012, se produce una homogeneidad de las tasas de afiliación comparadas, que están alrededor del 80 por ciento en ambos; aunque existe una tendencia preocupante en la TA de 2020 de la

CNAE-97, que se desploma hasta el 61 por ciento, extremo que no se produce en la de todas las actividades de la CNAE. Éstas, a pesar de sufrir las consecuencias del COVID-19, no ven significativamente alterarse la TA ¿Es un indicio de que la crisis pandémica ha influido en el “refugio” de los titulares del hogar familiar en la economía irregular de las personas trabajadoras empleadas del hogar que prestan para ellos sus servicios? Las tasas futuras responderán a esta pregunta.

La vigilancia y control de la normativa del sistema de Seguridad Social, clave en el “afloramiento” de la economía irregular, es una de las materias que corresponde al Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (OEITSS) conforme lo dispuesto en el artículo 12.1.c) de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Este precepto regula el resto de materias cuya vigilancia corresponde al OEITSS: a) sistema de relaciones laborales; b) Prevención de Riesgos Laborales; c) Empleo; d) Migraciones; e) Cooperativas; f) Otros ámbitos a los que se les atribuya legalmente la vigilancia y control.

Sin duda, es fundamental el escrutar cómo ha incidido la intervención en su globalidad del OEITSS y sus antecesores en el control de las condiciones de las personas trabajadoras en el ámbito que nos ocupa: el del servicio del hogar familiar.

## **II. INTERVENCIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN EL SERVICIO DEL HOGAR FAMILIAR.**

El OEITSS actúa en la práctica cotidiana conforme a la asignación mayoritaria a los funcionarios del cuerpo superior de inspectores de trabajo y Seguridad y a los del de Subinspectores Laborales<sup>6</sup> de órdenes de servicio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 del 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 Seguridad Social. Seguidamente, se definirá aquel concepto y el de actuaciones, ya que en epígrafes posteriores se analizarán más pormenorizadamente.

La orden de servicio “representa la materialización de las actuaciones concretas dirigidas a los inspectores y a los equipos de inspección expedidas por las jefaturas de la Inspección Provincial, por sus adjuntos o por los de las unidades especializadas respectivas; en definitiva, son los expedientes asignados a inspectores y subinspectores para el inicio de actuaciones, aunque teóricamente a éstos a través de los equipos inspectores. Es un signo clave para detectar la actividad inspectora” (BORÓ HERRERA, 2019).

Por su parte, en lo que respecta a las actuaciones, “cada orden de servicio o expediente asignado a un funcionario actuante implica una toma de decisiones que se plasman en actuaciones, independientemente del inicio o no del procedimiento sancionador y/o

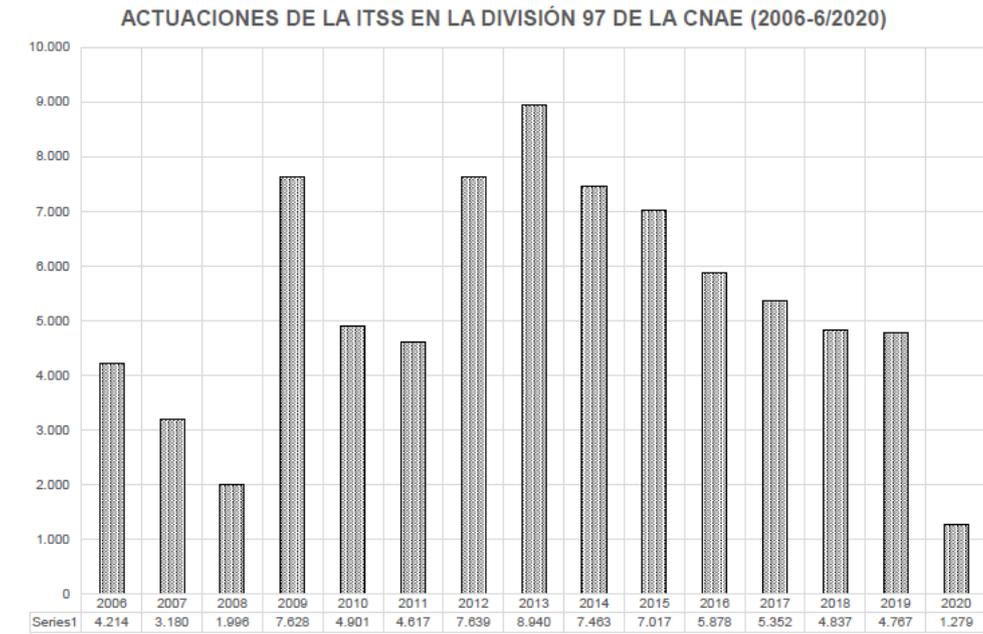
---

<sup>6</sup> Aunque a los funcionarios de este último cuerpo las órdenes son asignadas a los equipos de inspección, al mando de un inspector de trabajo y seguridad social.

liquidatorio, que pueden versar sobre una o varias de las materias de las anteriormente dichas. Esta afirmación significa que de cada orden pueden derivar una o una multiplicidad de actuaciones materialmente homogéneas o heterogéneas en Seguridad y Salud laboral, Seguridad Social, relaciones laborales, empleo y extranjería y otras materias.” (BORÓ HERRERA, 2019).

## 1. Actuaciones del OEITSS

El número de actuaciones en el ámbito de la división nº 97 de la CNAE se detalla en el gráfico siguiente:



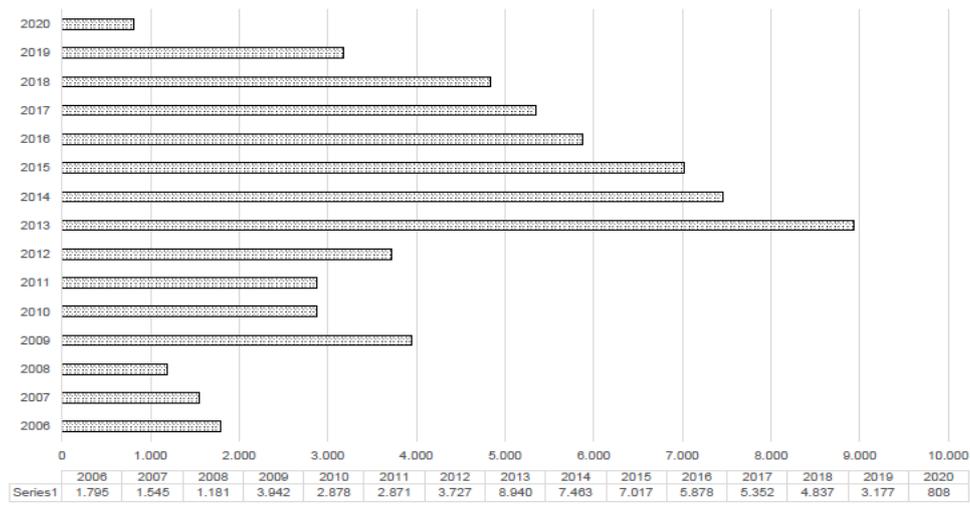
Fuente: OEITSS.

Un somero examen de este gráfico indica una tendencia descendente desde el ejercicio en el que se realizaron el mayor número de actuaciones, 2013, hasta el significativo y brusco descenso operado en 2020. Aunque los datos de este año están referenciados a 30 de junio, si es preocupante que en el primer semestre, ni de lejos, se ha alcanzado la mitad de actuaciones que en 2019. Como justificación podría argumentarse la extraordinaria carga de trabajo soportada por el OEITSS debido a ERTes y demás circunstancias relacionadas con la pandemia actual, que ha hecho posible la menor atención a otras materias “cotidianas”.

### 1.1. Ámbito objetivo: órdenes de servicio finalizadas.

Una vez descritas las actuaciones practicadas, se abordarán las órdenes de servicio finalizadas en cada año en la siguiente ilustración:

ÓRDENES DE SERVICIO FINALIZADAS POR LA ITSS EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE (2006-6/2020)



Fuente: OEITSS

Se observa una tendencia parecida a la de las actuaciones. Tras llegar a los máximos expedientes finalizados en 2013, se da una disminución sostenida y gradual en éstos; sobresaliendo los alarmantes datos de la primera mitad 2020, que no representan ni un tercio de los del ejercicio de 2019. Como en el caso de las actuaciones, ¿se trata de un efecto de la situación pandémica o de un “olvido” inexcusable de la actividad inspectora?

## 1.2. Ámbito subjetivo: personas físicas y jurídicas sujetas a investigación inspectora.

En la información facilitada por el OEITSS se indica el número de personas físicas y jurídicas distintas que han sido sujetos pasivos de las comprobaciones inspectoras, independientemente del resultado de las mismas; es decir, configuran el ámbito subjetivo de referencia de la actuación del OEITSS.

En el gráfico siguiente se exponen los resultados.



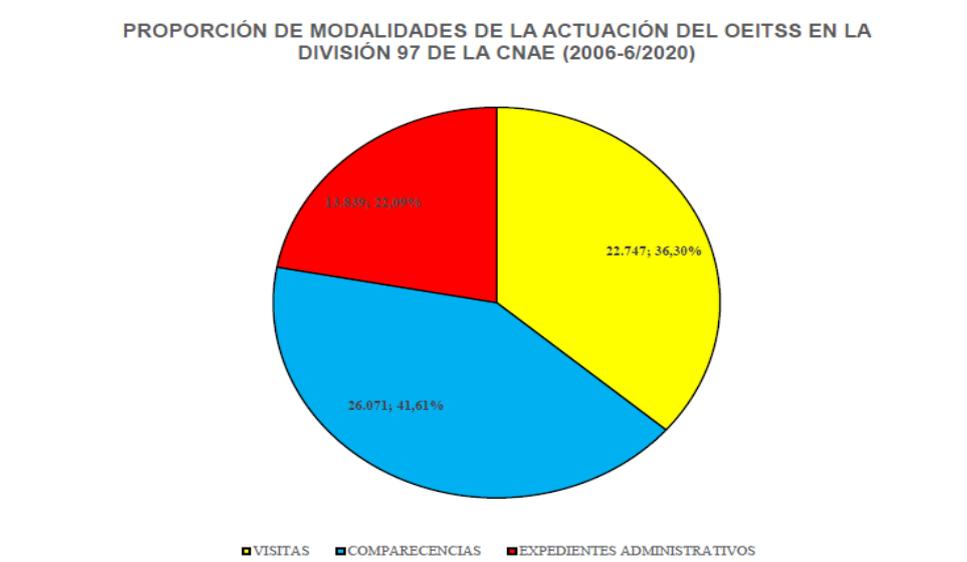
Fuente: OEITSS

Antes de entrar en el examen detallado de lo obtenido, es preciso hacer referencia a la anomalía que representa el hecho de que en los años de 2006 a 2008 no haya datos de los sujetos investigados. Probablemente, sea una disfunción de los sistemas de recogidas de datos de la Dirección General de la ITSS, puesto que no es racional y lógico que en ese periodo no se hayan iniciado actuaciones comprobatorias sobre persona física o jurídica alguna. Hecha esta precisión, cabe reseñar que hasta 2013 hay un incremento sostenido y sustancial del universo singular afectado, con una línea descendente hasta 2019; con un paralelismo tendencial evidente con el de los anteriores parámetros investigados: el de actuaciones y el de órdenes de servicio finalizadas. Como en éstos, la evidencia de un decremento brusco en el primer semestre de 2020.

### 1.3. Modalidades de actuación.

Las modalidades antedichas están previstas en el artículo 21 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social: visitas, comparecencias en la sede inspectora y expedientes administrativos. En este apartado se escrutarán cada una de ellas a lo largo del periodo de 2006 a junio de 2020; siendo aquéllas las herramientas más efectivas en la investigación de los hechos por parte de los funcionarios inspectores el OEITSS, en aplicación del crucial principio de presunción de certeza del artículo 23 de la citada norma legal.<sup>7</sup>

El gráfico que a continuación se expresa indica en qué proporción cada una de las modalidades se han empleado en el periodo analizado:



Fuente: OEITSS

<sup>7</sup> Este precepto dispone 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.

El mismo valor probatorio se atribuye a los hechos reseñados en informes emitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como consecuencia de comprobaciones efectuadas por la misma, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determinen las normas procedimentales aplicables.

La mayoría de las actuaciones se han desarrollado bajo la modalidad de comparencias de los sujetos en las sedes inspectoras, modalidad secundaria en cuanto a la efectividad de la presunción de certeza, tal y como se justificará posteriormente.

### 1.3.1. Visitas

Esta modalidad es la más efectiva en cuanto a la presunción de certeza del funcionario inspector, especialmente en situaciones de economía irregular donde existe una falta de alta y cotización al sistema de Seguridad Social.

“Las visitas representan el medio más efectivo por el que los funcionarios de la ITSS pueden obtener de forma más fidedigna un conocimiento real sobre la situación de los sujetos investigados; es la esencia de la verificación comprobatoria inspectora por medio de la presunción de certeza recogida en el artículo 23.º de la LOSITSS; sin perjuicio de las otras modalidades de actuación, que tienen un carácter subsidiario a la visita inspectora desde un punto de vista de su importancia, tanto histórica como conceptual.” (BORÓ HERRERA, 2019).

La relevancia de la presunción de certeza es transcendental en la actuación de los funcionarios inspectores, puesto que “las actas de la Inspección de Trabajo pueden constituir un medio de prueba susceptible de lograr el convencimiento del Tribunal sobre los hechos a que se refiere la documentación de la actuación inspectora sometida a control jurisdiccional que por su objetividad sean susceptibles de percepción directa por el Inspector actuante en la visita girada, y por ello resultan idóneos para ser acreditados con tal medio probatorio, y no se trate de una mera estimación no documentada por la Administración en el expediente pudiendo serlo (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1997, 16 de enero de 1998, 6 de marzo de 1998, 8 de junio de 1998 y 5 de diciembre de 1998). (...)”<sup>8</sup>

Pese a ser el medio más idóneo para el aseguramiento de la presunción de certeza inspectora, las características singulares del centro de trabajo, en el que la prestación de servicios se efectúa en el ámbito del hogar familiar, dificultan sobremanera la constatación de los hechos susceptibles de ser investigados mediante visita en virtud de la inviolabilidad del domicilio, consagrado en el artículo 18.2 de la Constitución española y desarrollado en el ámbito de la Ley 23/2015, de 21 de julio, en su artículo 13.1.<sup>9</sup>

A título ilustrativo, la interpretación que la doctrina del Tribunal Constitucional hace de la inviolabilidad del domicilio en los supuestos de actuaciones inspectoras tributarias, aplicable por extensión a la función del OEITSS, es clara al respecto: “(...) Para la entrada y reconocimiento en el domicilio de las personas naturales, cuyas acepciones

---

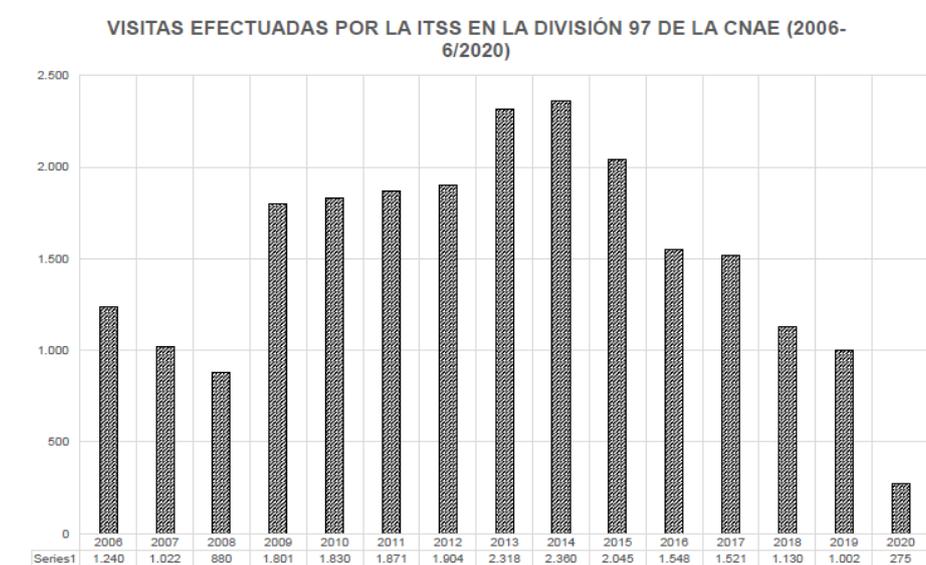
<sup>8</sup> STS (orden social) de 15 de diciembre de 2016 (Rec. 695/2015)

<sup>9</sup> “(...) Si el centro sometido a inspección coincidiese con el domicilio de una persona física, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial (...)” El OEITSS para solicitar la correspondiente autorización judicial para acceder a este tipo de centros deberá instarla ante los órganos competentes de la jurisdicción social en virtud de lo dispuesto en el artículo 76.5 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

civil y fiscal coinciden sustancialmente (arts. 40 CC y 40.1 LGT) resulta imprescindible «la obtención del oportuno mandamiento» judicial si no mediara consentimiento del interesado. Lo dicho pone de manifiesto que la inviolabilidad del domicilio encuentra uno de sus límites en el supuesto de la función inspectora de la Hacienda Pública, con el respaldo legal suficiente, siempre que a su vez se recabe la autorización judicial. (...)»<sup>10</sup>

Por tanto, una vez explicada la dificultad evidente de carácter práctico a la hora de visitar un domicilio de una persona física, por la más que manifiesta improbabilidad de la obtención del expreso consentimiento del titular del hogar familiar y la más que difícil tarea de obtener una resolución judicial que permita el acceso a aquel domicilio, es evidente que el número de visitas sea proporcionalmente inferior al de los restantes centros de trabajo al uso u “ordinarios”.

El siguiente gráfico ilustra el número de visitas efectuadas:



Fuente: OEITSS

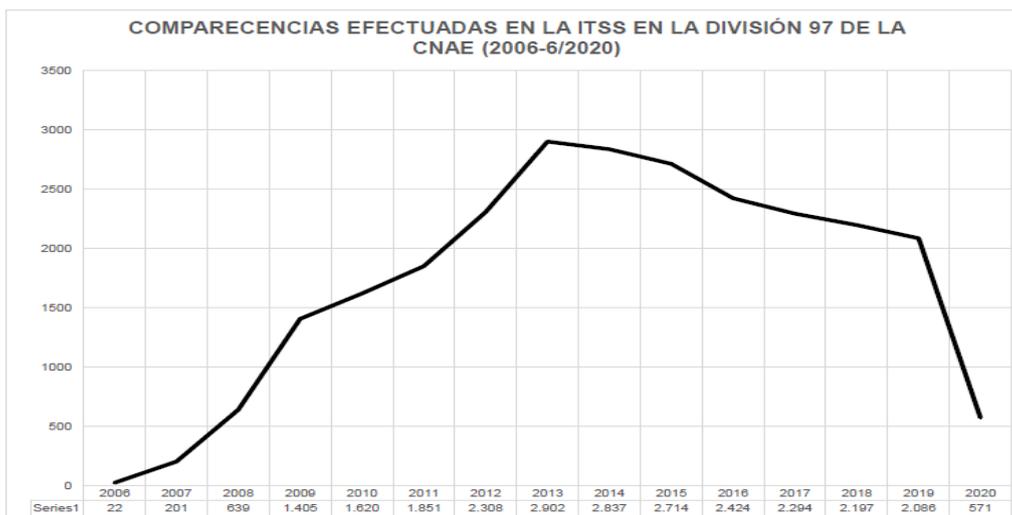
Aunque las cifras modestas son la tónica en cuanto a las visitas inspectoras realizadas, influyendo en esta circunstancia los factores antes apuntados, se repiten las pautas precedentes acerca de las actuaciones y de las órdenes de servicio: aumento gradual hasta 2014 y paulatina disminución posterior, que resulta más acusada en la primera mitad de 2020, siendo en este último año también de menos del treinta por ciento que las del año 2019.

### 1.3.2. Comparecencias.

Esta modalidad supone que las personas físicas y jurídicas sujetas a investigación deben personarse ante los funcionarios actuantes en la sede de cada una de las demarcaciones territoriales del OEITSS, con la aportación de la documentación a la que sean requeridos por los funcionarios inspectores actuantes.

La ilustración subsiguiente visualiza las comparecencias:

<sup>10</sup> STC 50/1995 de 23 de febrero de 1995.



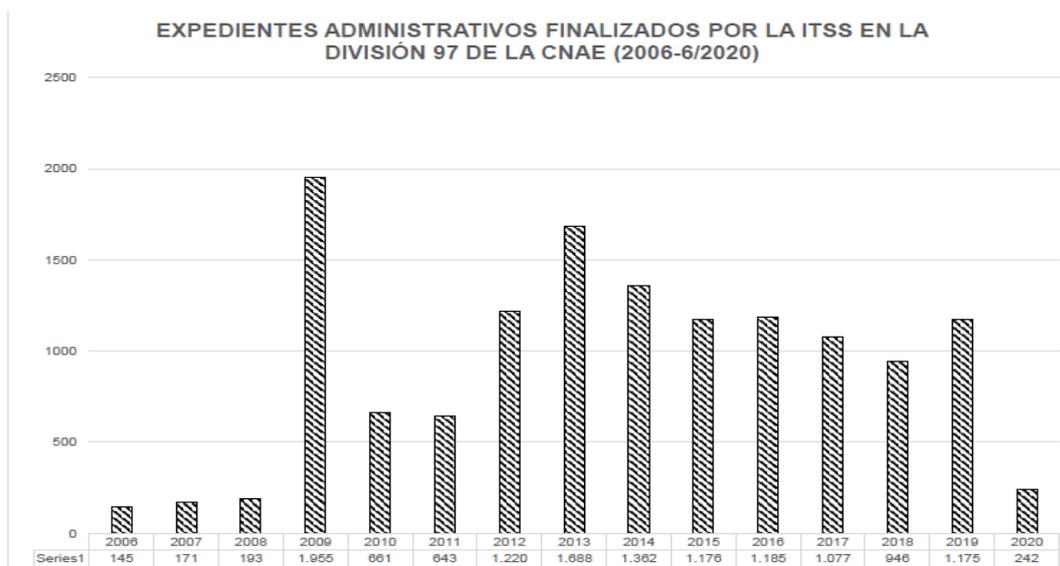
Fuente: OEITSS

La tendencia se mantiene con respecto a otros datos ya expresados, con leves matices: subida relevante del número de visitas hasta el máximo en 2013 y bajada progresiva, siendo ésta mucho más pronunciada en el primer semestre de 2020.

### 1.3.3. Expedientes administrativos.

Como ya se ha señalado, es la modalidad menos empleada y la que, como afirmó este autor, “desde un punto de vista de la eficacia inspectora, a criterio de este autor, es la modalidad que menos «fiabilidad» da a las comprobaciones inspectoras, puesto que, salvo órdenes de servicio muy concretas, específicas y sin excesiva complejidad, al desecharse las visitas o las comparecencias faltarían los elementos nucleares de aquéllas” (BORÓ HERRERA, 2019).

Esta modalidad ha sido empleada según se expone a continuación:



Fuente: OEITSS

Como puede observarse, se da el mismo esquema que en los anteriores casos, con algunas leves variantes. Así, está el anómalo año 2009 en el que se incrementan inusualmente las actuaciones. Exceptuando esta singularidad, el año en el que más actuaciones por expediente de producen es 2013, con la reiterada línea descendente hasta el año 2020, donde se reducen exponencialmente éstos, como en los supuestos de las visitas y de las comparecencias.

## **2. Resultados de la actividad inspectora del OEITSS.**

La actividad de comprobación de los hechos susceptibles de ser investigados se fundamenta en el capítulo II del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, (artículos 8 a 10), por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (en lo sucesivo, RISOS), denominado “actividades previas al procedimiento sancionador”.

En este procedimiento se efectúan las modalidades de actuación ya relatadas por los funcionarios inspectores y al finalizar las mismas, que con carácter general no pueden durar más de nueve meses desde su inicio y no pueden quedar interrumpidas por más de cinco meses, el funcionario inspector o subinspector adoptará a su criterio las medidas, en su caso, previstas en el artículo 22 de la Ley 23/2015, de 21 de julio.

Las medidas descritas se pueden clasificar en los siguientes cuatro grupos:

A). De carácter sancionador, que exigen el inicio del procedimiento sancionador previsto en el artículo capítulo VIII, (artículos 51 a 54), de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), texto refundido aprobado por el artículo único del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, y en el capítulo III del RISOS (artículos 13 a 21).

B). De carácter sancionador y liquidatorio, mediante la extensión de actas de liquidación y de infracción concurrentes por los mismos hechos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.4 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), texto articulado aprobado por el artículo único del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y artículo 34 del RISOS.

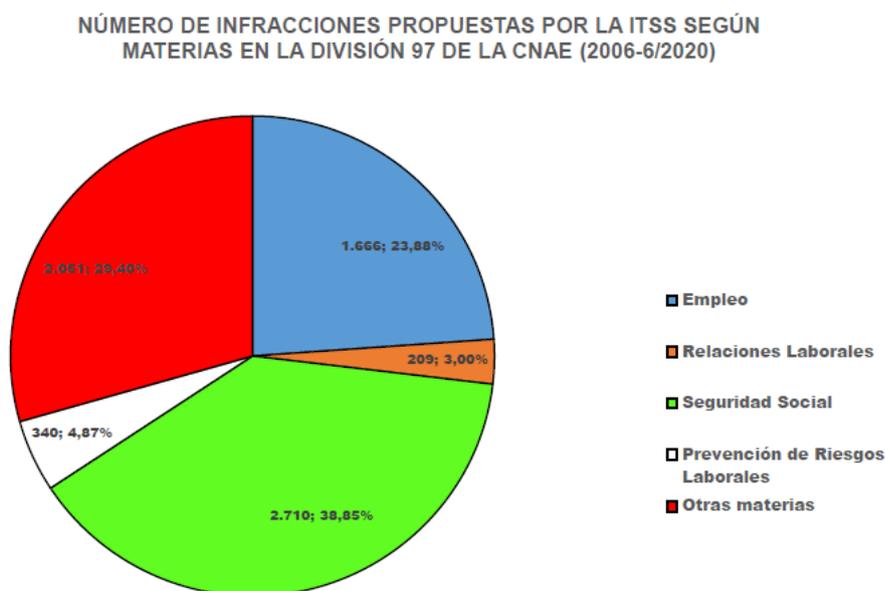
C). De carácter exclusivamente liquidatorio, como son las actas de liquidación y los requerimientos de pagos de cuotas, en los términos del artículo 34 de la LGSS y del capítulo VI del RISOS (artículos 29 a 36).

D). De carácter no sancionador, como son las actuaciones de advertencia y recomendación del artículo 49 de la LISOS y los requerimientos del artículo 22.2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio; así como las propuestas de altas, bajas, variaciones de altas e inscripciones de empresas, de oficio, en el sistema de Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.7 de esta última norma legal citada.

En este epígrafe se a analizar detalladamente cada una de los resultados obtenidos por el OEITSS y la Dirección General antecesora.

## 2.1. Procedimiento sancionador: actas de infracción propuestas.

El organismo tiene una función de proposición de infracciones, porque las resoluciones sancionadoras son dictadas por órganos al margen del OEITSS, a salvo de unas competencias muy residuales en las resoluciones de imposición de las sanciones<sup>11</sup>. Se inicia el procedimiento a través de las actas de infracción. En el posterior gráfico, se ilustra el reparto de infracciones por materia:

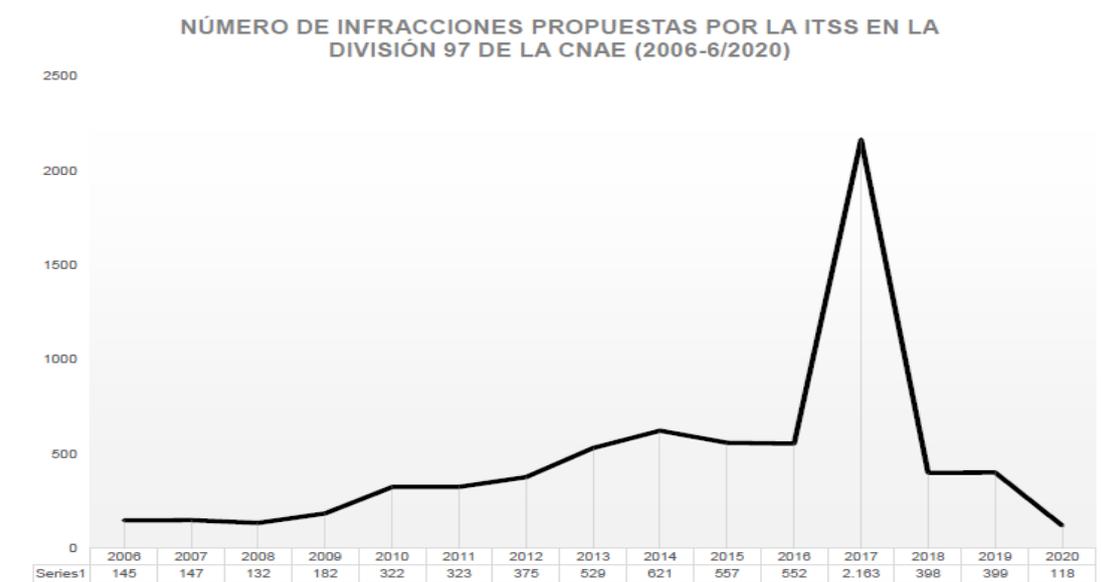


Fuente: OEITSS

Un más profundo examen del gráfico colige que la acción infractora promovida por la Inspección del Trabajo y Seguridad Social española está referida mayoritariamente al ámbito material de Seguridad Social, en el que tienen cabida fundamentalmente las infracciones relacionadas con las faltas de afiliación y alta a este sistema, propias del concepto de economía irregular, como se verá próximamente. Asimismo, resalta el escasísimo número y porcentaje de actas practicadas en materia de prevención de riesgos laborales, únicamente 340 en 14 años y medio. Este hecho suscita una pregunta, ¿los empleadores son la excepción cumplidora en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo o, directamente, se ha abandonado la prevención de riesgos en el servicio del hogar familiar?

Desde una perspectiva temporal, en la siguiente imagen se expondrá la evolución de 2006 a junio de 2020:

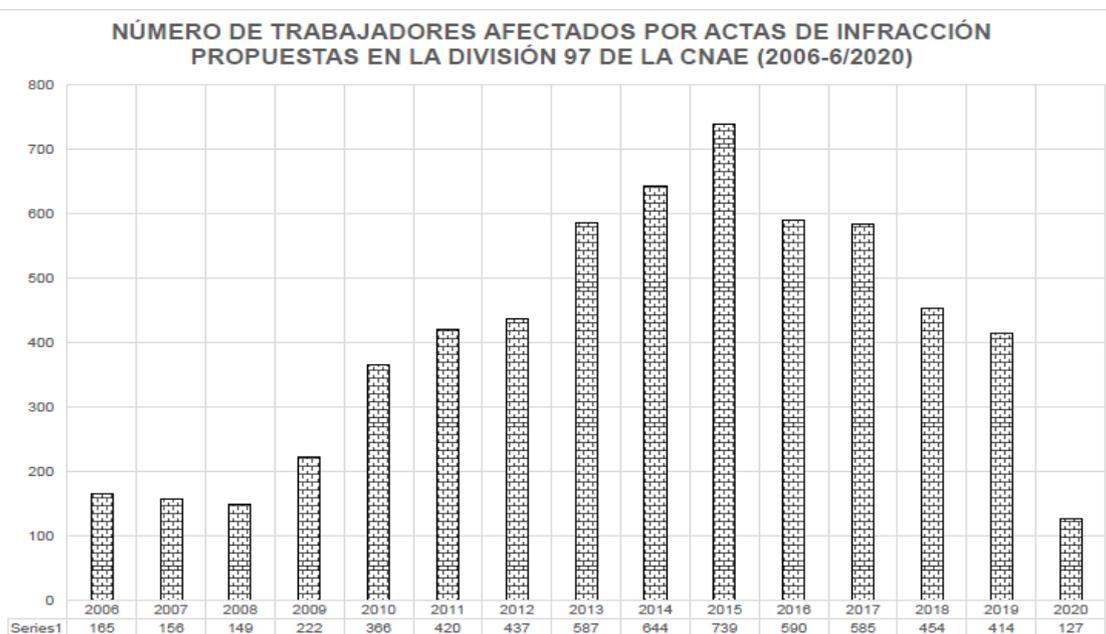
<sup>11</sup> Actualmente, la resolución de las actas de infracción en materia de obstrucción a la labor inspectora será asumida por el Jefe Provincial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social adscrito a la Administración General del Estado (AGE) cuando la competencia para su conocimiento sea de esta administración y será de la Dirección del OEITSS, en este caso, por razón de la cuantía. Residualmente, en los supuestos en los que en la AGE normativamente no haya una atribución competencial a un órgano distinto la competencia resolutoria será del aludido jefe provincial. (artículo 4 del RISOS)



Fuente: OEITSS

Una conclusión es llamativa: en el año 2017, sin una explicación lógica, se disparan las infracciones en una proporción sin precedentes en una tendencia coherente previa. También se repite el descenso muy notorio en el primer semestre de 2020.

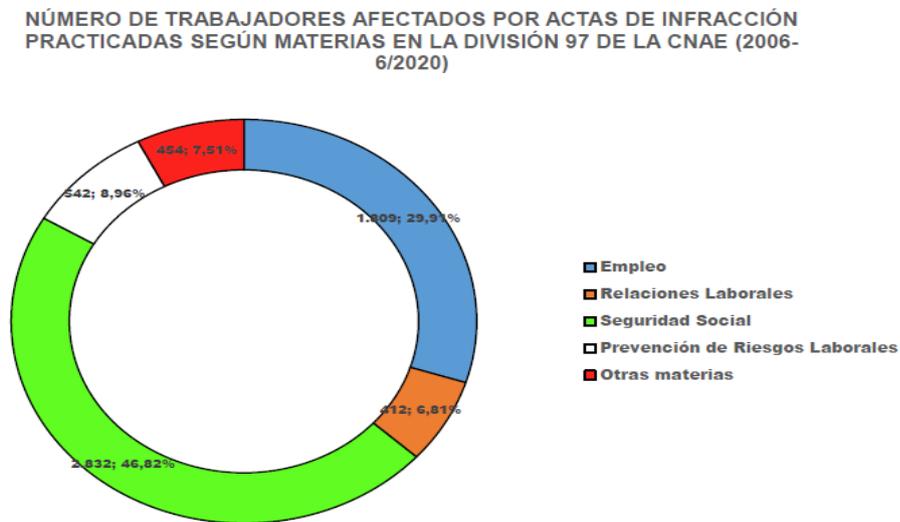
La vertiente cuantitativa del número de trabajadores afectados por actas infracción extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se plasma seguidamente:



Fuente: OEITSS

Los trabajadores afectados crecen poco a poco hasta 2015, momento en el que se alcanza la cima, aunque con un modesto número de ellos, habiendo un decremento continuado hasta las ínfimas cifras de 2020. Sin duda, el exiguo número de trabajadores afectados por las actas es un síntoma de la cuasi nula incidencia en el sector de la división 97 de la actuación punitiva del Estado en el Orden Social.

En lo concerniente al número de trabajadores afectados por materia, se refleja en la siguiente ilustración:



Fuente: OEITSS

Casi la mitad de las personas trabajadoras afectadas por actas están relacionadas con la materia de Seguridad Social; mientras que casi un treinta por ciento lo están con el empleo (extranjería). Ambas suman más de tres cuartas partes del total. Como consecuencia del irrelevante número de actas en materia de prevención de riesgos laborales extendidas no hay apenas personas trabajadoras afectas, 542. Se plantea y reitera la pregunta hecha en el apartado del número de infracciones sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo.

A continuación, este autor particularizará en cada una de las materias antedichas.

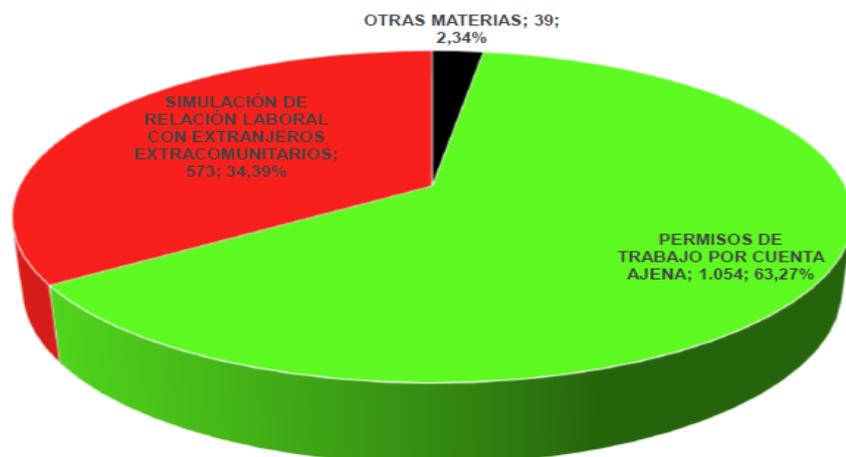
### 2.1.1. Según la materia y número de personas trabajadoras afectadas.

#### a) Empleo.

Esta materia abarca, especialmente, todos los asuntos relativos al trabajo de extranjeros en España, singularmente el de las personas extracomunitarias, además de todos los temas relacionados con el acceso y discriminaciones en el empleo, etc.

El gráfico muestra las infracciones en esta materia por número.

NÚMERO DE INFRACCIONES PROPUESTAS POR LA ITSS EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE EN LA MATERIA DE EMPLEO Y DE TRABAJO DE EXTRANJEROS (2006-6/2020)

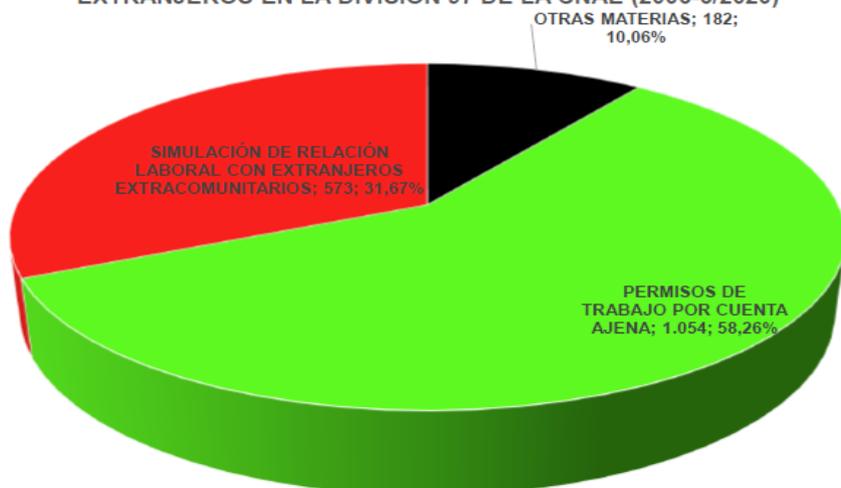


Fuente: OEITSS

La incidencia de la actuación infractora inspectora es muy relevante, con casi dos tercios, en la materia de autorizaciones administrativas para trabajar en España, permisos de trabajo, por vulneración en este sentido tipificadas en los artículos 52, leves, 53, graves, y 54.1.d), muy graves, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Un poco más de un tercio son referentes a hechos de simulación de relación laboral con trabajadores extracomunitarios. El resto de submaterias de empleo, (acceso, discriminación, etc), son prácticamente inexistentes.

Un esquema parecido se plantea con los trabajadores afectados por actas en esta materia, según el gráfico siguiente:

NÚMERO DE TRABAJADORES AFECTADOS POR ACTAS DE INFRACCIÓN EXTENDIDAS POR LA ITSS EN MATERIA DE EMPLEO Y DE TRABAJO DE EXTRANJEROS EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE (2006-6/2020)



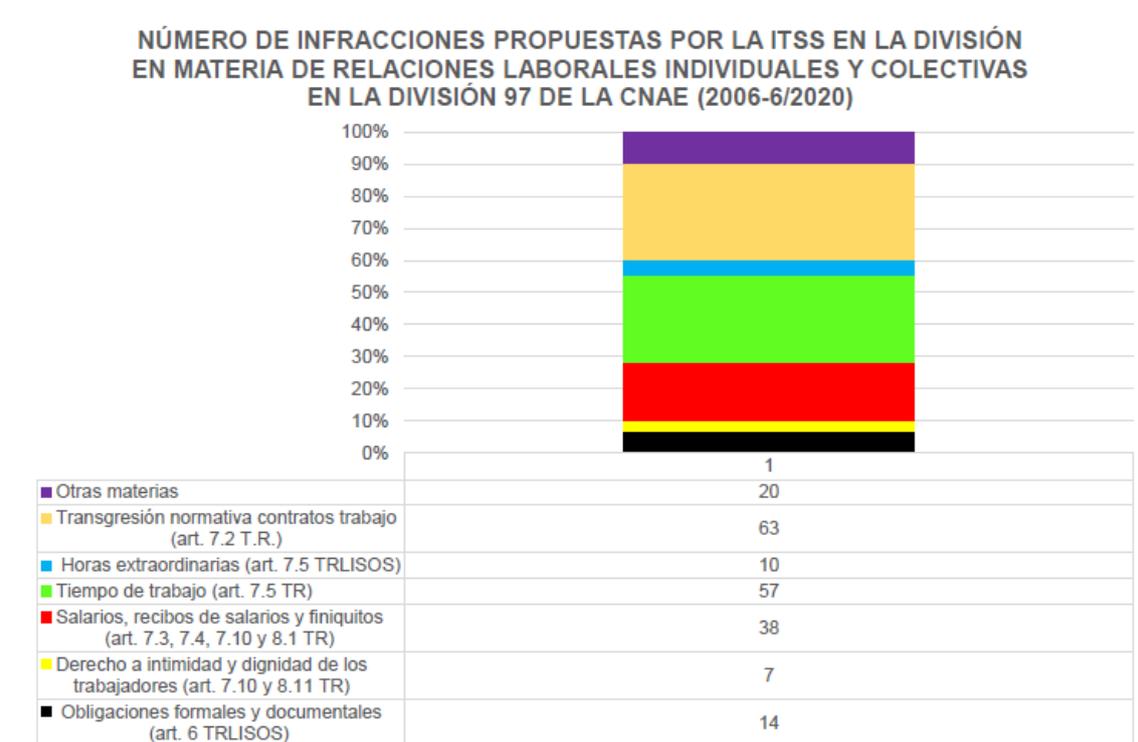
Fuente: OEITSS

Las circunstancias antes consignadas sobre el número de infracciones en la materia resultan reproducidas en el número de trabajadores afectados por actas de infracción.

b) Relaciones Laborales.

Abarca las de carácter individual y las de carácter colectivo, que son inexistentes en la práctica al ser inoperante el derecho sindical y representativo en el sector por su atomización y por sus características singulares

Seguidamente, se ofrece una perspectiva de qué tipo de submaterias se han propuesto infracciones.

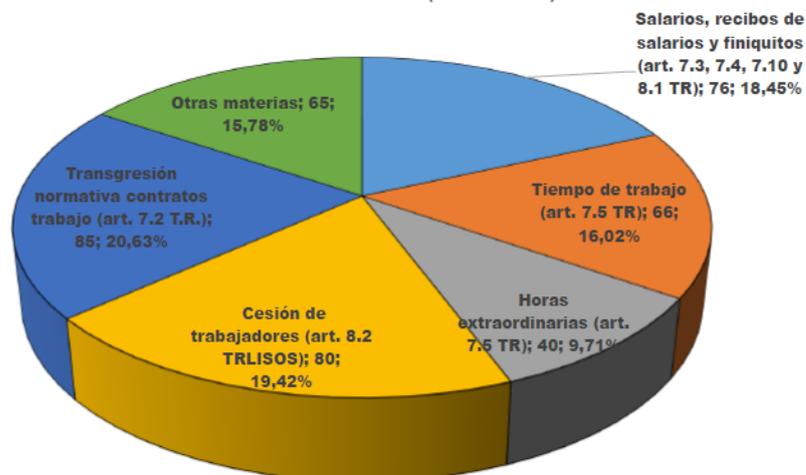


Fuente: OEITSS

De lo anterior se infiere un número minúsculo de infracciones, siendo un total de 209; de las que la mayoría están relacionadas con la transgresión de la normativa de contratos de trabajo, seguidas del tiempo de trabajo. Una panorámica más que preocupante, análoga a la ya invocada sobre la prevención de riesgos laborales.

El número de trabajadores afectados por las actas se pone de manifiesto en la ilustración siguiente:

NÚMERO DE TRABAJADORES AFECTADOS POR LAS ACTAS DE INFRACCIÓN EXTENDIDAS POR LA ITSS EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES INDIVIDUALES Y COLECTIVAS PRACTICADAS EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE (2006-6/2020)



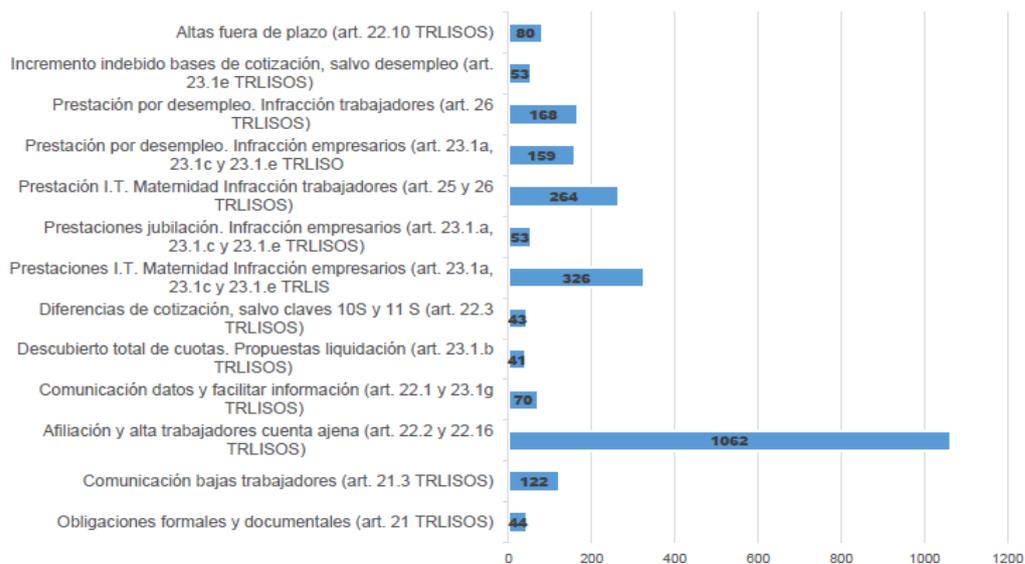
Fuente: OEITSS.

Aquí observamos un reparto “equitativo” de las submaterias, donde ninguna de las expresadas sobresale por encima de las otras, coincidiendo todas ellas en su modestia cuantitativa.

c) Seguridad Social.

Sin duda, es la materia “estrella” de las infracciones propuestas por el sistema de la Inspección del Trabajo por su predominio mayoritario; ilustrándose en el siguiente gráfico lo antedicho:

NÚMERO DE INFRACCIONES PROPUESTAS POR LA ITSS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE (2006-6/2020)

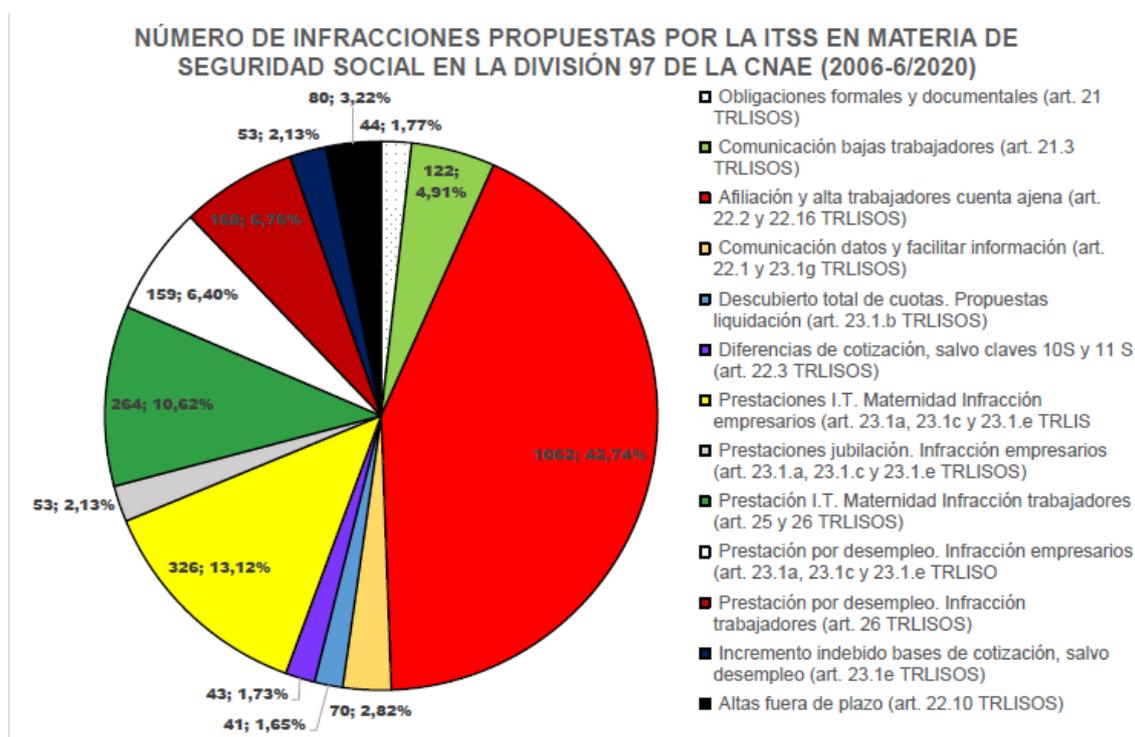


Fuente: OEITSS

Dentro de las submaterias de Seguridad Social, las infracciones propuestas acerca de la falta de afiliación y/o alta de trabajadores por cuenta es el segundo asunto resuelto por el OEITSS y sus precedentes, no sólo en este ámbito sino en el global de la actuación inspectora, después de la obstrucción a la labor inspectora. Es la más notoria manifestación de la economía irregular, ya que estas situaciones fácticas despojan a las personas trabajadoras de su condición formal de trabajadoras por cuenta ajena.

Por último, el fraude en prestaciones de Seguridad Social por parte de los empleadores y las personas empleadas es la segunda submateria relevante. Sumando todo el fraude en prestaciones un total de 917 infracciones constatadas. De ellas, destaca el fraude en las prestaciones de incapacidad temporal y de nacimiento de hijos, antigua maternidad; lo que supone la especial incidencia de la misma en las mujeres trabajadoras.

Proporcionalmente, se ilustra en el siguiente gráfico:

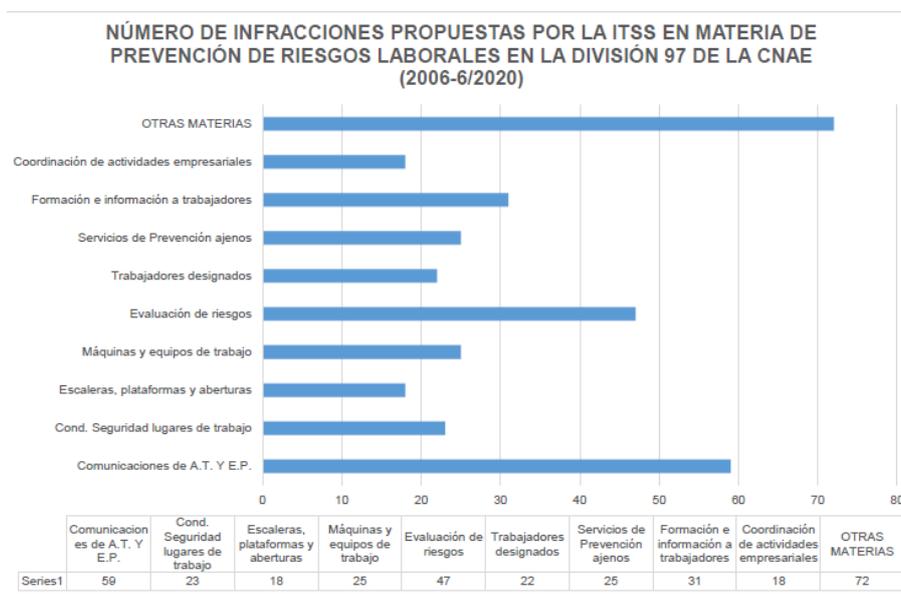


Fuente: OEITSS

#### d) Prevención de Riesgos Laborales.

La Seguridad y Salud en el Trabajo en el campo del servicio del hogar familiar no es una materia que se aborde con gran intensidad respecto a las otras, siendo extremadamente benevolentes. Únicamente, se han propuesto por el OEITSS 542 infracciones ¿Es la prevención de riesgos laborales la gran olvidada de la actuación punitiva de la inspección de trabajo y seguridad social en proporción a su importancia? Desde luego, la cifra anterior en un periodo de catorce años y medio en todo el territorio nacional no es muy halagüeña referente tanto cuantitativamente como cualitativamente a los resultados obtenidos.

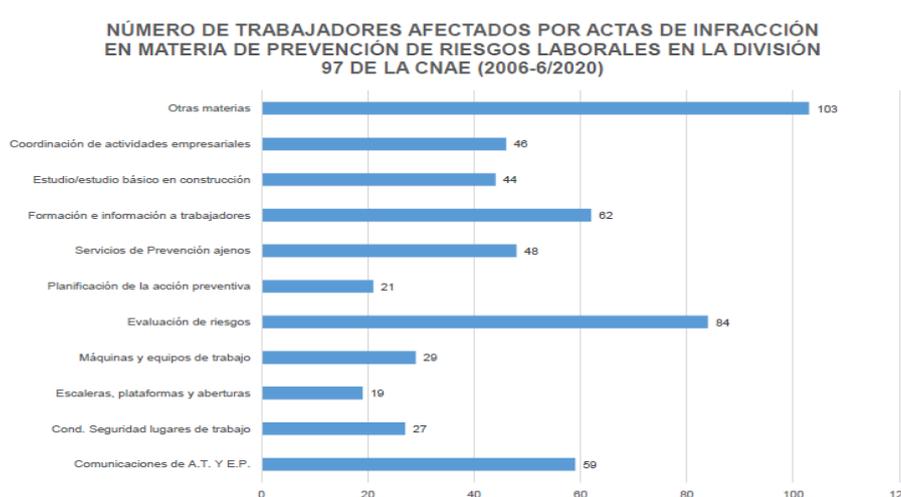
Seguidamente, se incorpora el número de infracciones desglosada por submaterias; en el gráfico que a continuación se indica:



Fuente: OEITSS

La miscelánea que representa el apartado “otras materias” es la mayoritaria en cuanto a los subtemas de aquélla. Supone la atomización de los asuntos que han sido propuestos como constitutivos de infracción. Seguidamente, las infracciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y después por los incumplimientos en evaluaciones de riesgos. Todo ello desde las muy humildes cifras de las propuestas infractoras.

El número de personas trabajadoras que han sido afectadas por actas de infracción en la materia se extrae del siguiente gráfico:



Fuente: OEITSS

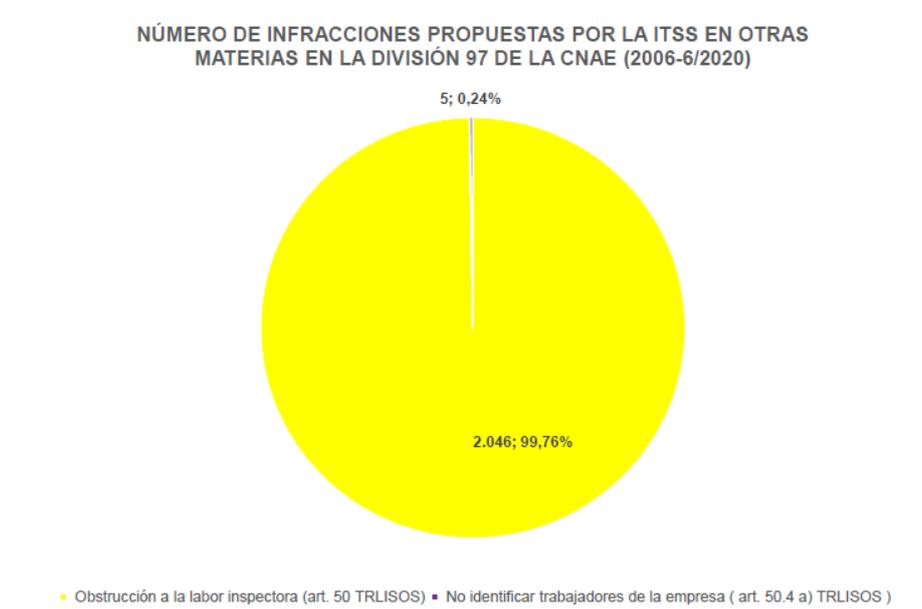
Hay un evidente paralelismo entre el número de infracciones propuestas y el número de personas trabajadoras incluidas en el acta, con la salvedad de que los incumplimientos

infractores de la normativa de las evaluaciones de riesgos afectan más a los trabajadores que las infracciones relativas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que, incluso, están por detrás de las concernientes a la formación e información de las personas trabajadoras. Todo ello, sin perder la perspectiva del modestísimo número de éstas.

e) Otras materias.

Este apartado temático es el “cajón de sastre” temático; es decir, el apartado en el que se encuadran todos los asuntos que no tiene cabida en las anteriores.

Se muestran en la siguiente ilustración las submaterias en las que el OEITSS y sus antecesores han propuesto infracciones:



Fuente: OEITSS

Un dato es especialmente llamativo en este número de infracciones propuestas: el de las actas por obstrucción a la labor inspectora de carácter grave y ciertas infracciones de carácter muy grave<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Están tipificadas en el artículo 50 de la LISOS como graves “las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones que, en orden a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convenios colectivos tienen encomendadas los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, serán constitutivas de obstrucción a la labor inspectora”. Como leves se tipifican “las que impliquen un mero retraso en el cumplimiento de las obligaciones de información, comunicación o comparecencia, salvo que dichas obligaciones sean requeridas en el curso de una visita de inspección y estén referidas a documentos o información que deban obrar o facilitarse en el centro de trabajo”. Entrán también en esta consideración estadística las infracciones de carácter muy grave consistentes en “los supuestos de coacción, amenaza o violencia ejercida sobre los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social así como la reiteración en las conductas de obstrucción calificadas como graves; El incumplimiento de los deberes de colaboración con los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los términos establecidos en el artículo 18.2 de la 23/2015, de 21 de julio; y el

Este autor no logra encontrar una explicación lógica, plausible y racional que explique el ingente dato relacionado con la extensión de ¡2.064! actas de infracción por obstrucción a la labor inspectora tipificadas en el artículo 50 de la LISOS. Obsérvese que es un número muy superior al de la segunda submateria que más actas practicadas presenta, las faltas de afiliación y/o alta en el sistema de Seguridad Social, que, recordemos, cuenta con un número de 1.062; casi la mitad que de aquéllas. No hay un motivo aparente que concluya que en un asunto de tanta relevancia social como es el de la economía irregular, materializado sustancialmente en las reseñadas faltas de alta, las infracciones sean notoriamente inferiores a las de obstrucción, que, por otra parte, son marginales en otras actividades económicas distintas a la analizada por este autor.

Quizá quepa deducir una teórica, aunque no probada, hipótesis para explicar este fenómeno. Como ya hemos indicado, la realización de visitas cuenta con el obstáculo de la inviolabilidad del domicilio del centro de trabajo, que coincide con el de las personas físicas empleadoras del hogar. Por ello, podrían darse situaciones de fricción en el momento en el que se efectúa la visita inspectora entre el funcionario inspector actuante y el titular del hogar familiar acerca de si se traspasa o no el umbral del domicilio particular.

Otra situación motivadora de las infracciones sería la de la incomparecencia de los empleadores en la sede de las inspecciones provinciales, sin alegar ni probar justa causa, pese a ser debidamente citados por los inspectores y subinspectores actuantes.

Aun el ejercicio racionalista de intentar encontrar una motivación inteligible al porqué de este disparatado número de infracciones, todavía más difícil es hallar una explicación al desorbitado número de actas de obstrucción en 2017, nada más y nada menos que 1.687 en este ejercicio, parámetro que distorsiona toda la serie estadística.

### **2.1.2. Según el importe de las sanciones propuestas en las actas de infracción.**

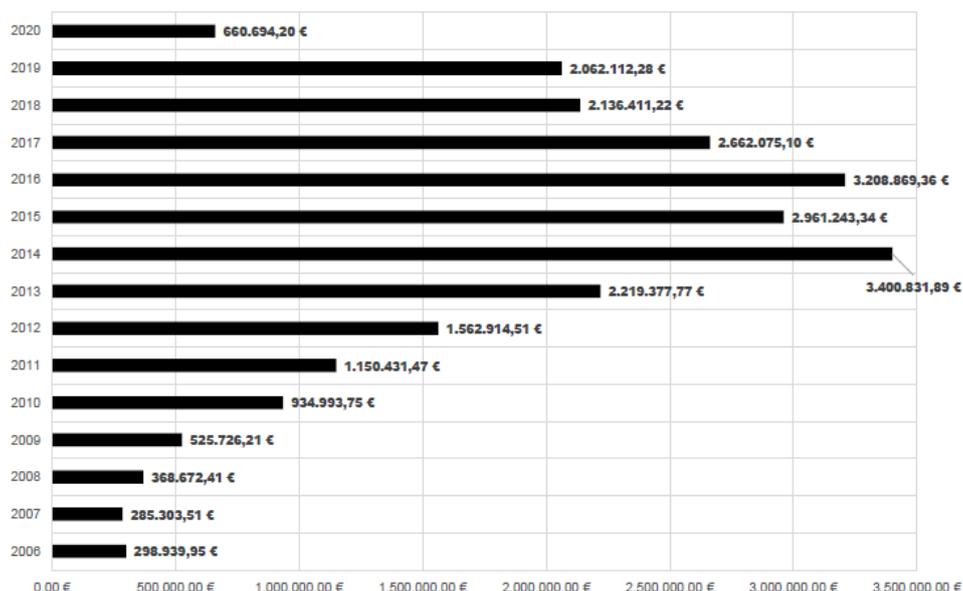
Otro indicativo fidedigno de medición de los resultados de la actividad inspectora es el del importe de las sanciones propuestas en las actas de infracción.

En primer lugar, se analizará el correspondiente a la globalidad de las materias en el periodo analizado, de 2014 a junio de 2020, de acuerdo con el siguiente gráfico:

---

incumplimiento del deber de colaboración con los funcionarios del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social al no entregar el empresario en soporte informático la información requerida para el control de sus obligaciones en materia de régimen económico de la Seguridad Social, cuando esté obligado o acogido a la transmisión electrónica de liquidaciones de cuotas o de datos de cotización.

**IMPORTE DE SANCIONES PROPUESTAS POR LA ITSS EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE (2006-6/2020)**

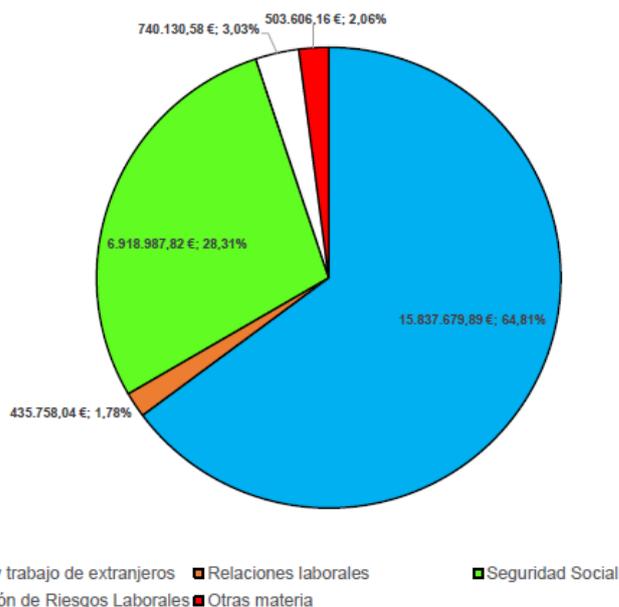


Fuente: OEITSS

Las sanciones se han acrecentado desde 2006 a 2014 para luego descender, con un leve repunte en 2016, hasta las más que preocupantes cifras de 2020, reiterativas con las de todos los precedentes analizados.

El importe de las sanciones propuestas por la ITSS, desglosadas por materias, se reflejan en el siguiente gráfico:

**IMPORTE DE SANCIONES PROPUESTAS POR LA ITSS POR MATERIAS EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE (2006-6/2020)**

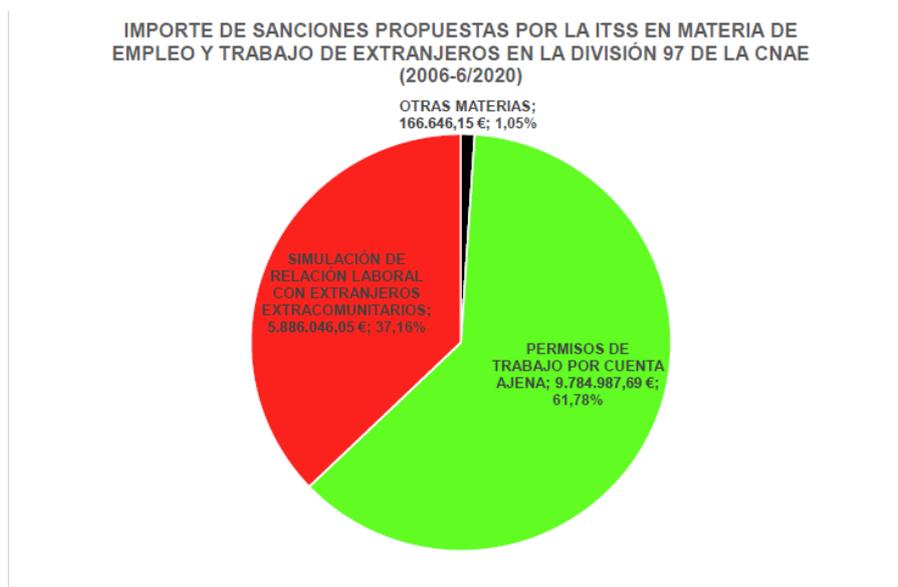


Fuente: OEITSS

Un somero análisis de lo descrito en el gráfico denota una evidente disociación respecto a lo concluido en el número de actas de infracción propuestas. Así, en este número la materia de Seguridad Social es la preponderante, mientras que en el ámbito del importe de las sanciones la primera es la materia de empleo y trabajo de extranjeros; debido a que el artículo 55 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social establece un importe sustancialmente más elevado por cada sanción que el de la LISOS en su artículo 40.

Otro aspecto diferente es el correspondiente al de otras materias. Mientras que en éstas el número de actas de infracción propuestas tiene una proporción significativa, casi un treinta por ciento, en las sanciones propuestas tiene un exiguuo dos por ciento. Una de las razones a considerar es que el promedio del importe sancionador de cada infracción es bajo, como efecto de lo dispuesto en el artículo 40.1 de la LISOS.

Por materias, en primer lugar, se aborda el de empleo y trabajo de extranjeros, que se ilustra en el siguiente gráfico:

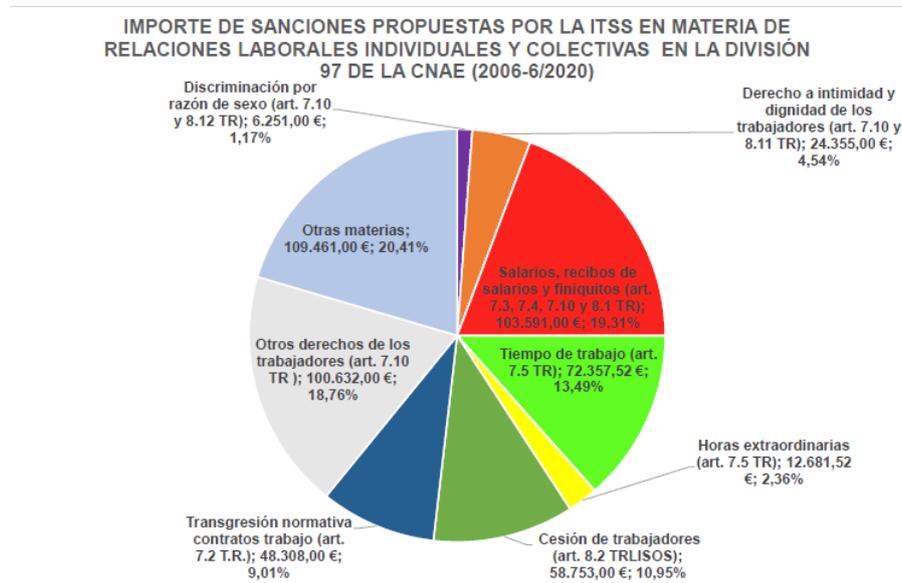


Fuente: OEITSS

En la misma tónica del número de infracciones, los importes de sanciones propuestos mayoritarios son los de autorizaciones administrativas previas para trabajar en España, permisos de trabajo, y la segunda, la de simulación de la relación laboral de las personas trabajadoras extracomunitarias; es decir, en el anverso una de las expresiones de la economía irregular, la contratación de trabajadores “sin papeles”, y el reverso, relacionada con tramas organizadas para la tramitación de permisos de trabajo fraudulentos, que, incluso, dan lugar a procedimientos penales dimanantes de las actas extendidas.

Sin duda, submaterias en las que los hechos sancionados están en el filo de la consideración de ilícitos penales, habiendo una línea difusa entre la infracción administrativa y éstos.

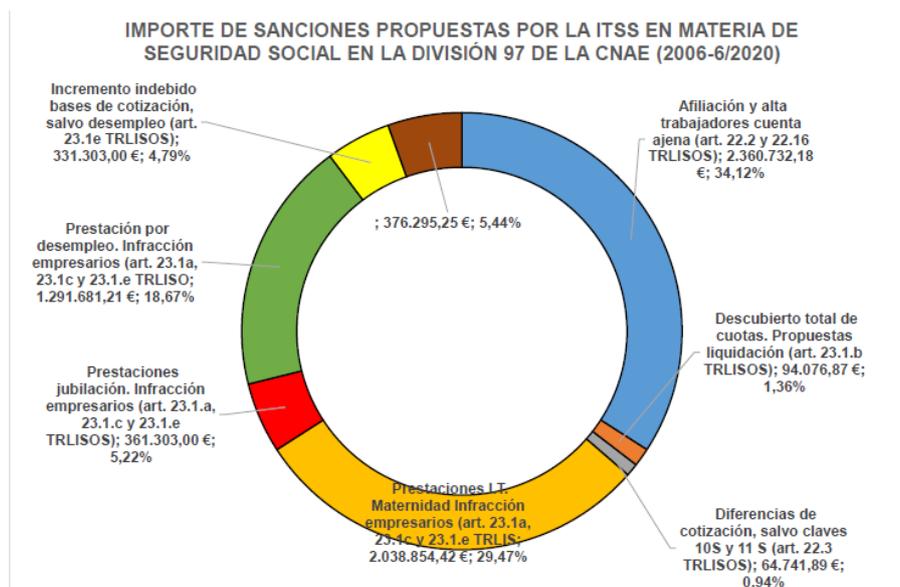
Con respecto a la materia de relaciones laborales, en la siguiente imagen se ilustran los resultados de importes sancionadores:



Fuente: OEITSS

Como en el supuesto del número de las infracciones, el importe de las sanciones propuestas está distribuido proporcionalmente.

En lo que concierne a la tercera materia, la de Seguridad Social, se observa en la siguiente gráfica:



Fuente. OEITSS

Hay analogía con el número de infracciones propuestas, en especial porque la mayor cuantía corresponde a la submateria de faltas de afiliaciones y/o alta al sistema de Seguridad Social; mientras que la segunda se relaciona con las prestaciones de incapacidad temporal y de maternidad.

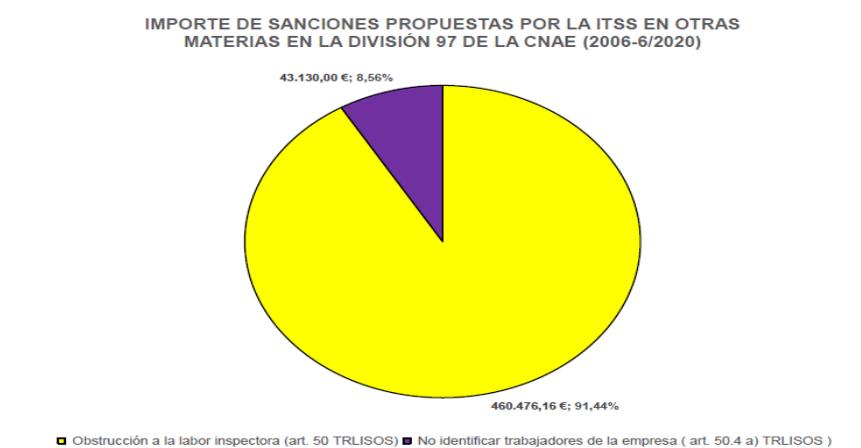
Las sanciones en materia de prevención de riesgos laborales quedan ilustradas en el gráfico siguiente:



Fuente: OEITSS

La evaluación de riesgos y la coordinación de actividades empresariales son los apartados más destacados, a diferencia del número de infracciones, en la que los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ocupan la primera posición.

Por último, en el ámbito de otras materias el importe sancionador se refleja seguidamente:



Fuente: OEITSS

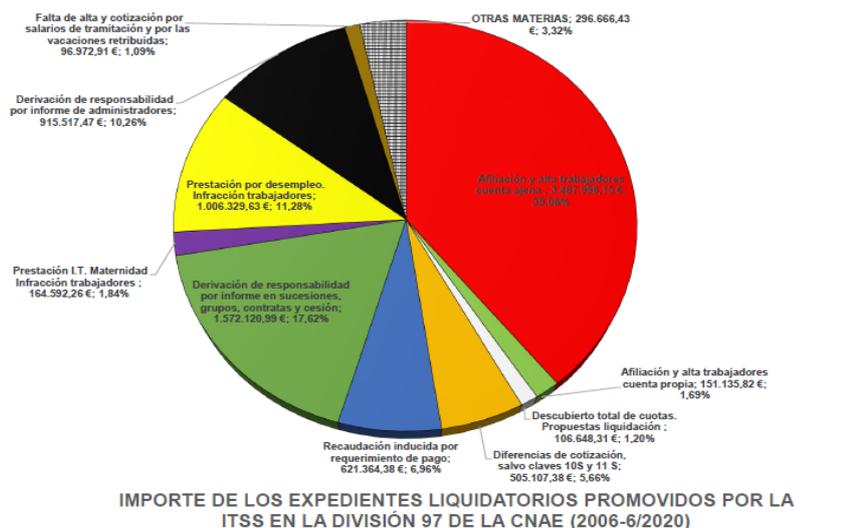
A diferencia del número de actas de infracción propuestas, el porcentaje de los importes de las sanciones referentes a la no identificación de los trabajadores de la empresa es superior respecto a aquél, que representaba un 0,24 por ciento del total frente al 8,56 % en el caso de las sanciones. La causa de esta disparidad es que las infracciones tipificadas en el artículo 50.4.a) de la LISOS están sancionadas cada una de ellas con 10.001 euros en el tramo inferior del grado mínimo, por lo que singularmente suponen una notoria incidencia en el resultado final.

## 2.2. Procedimientos liquidatorios.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social española, a través del OEITSS y de la extinta Dirección General de la ITSS, incide en el ámbito de los ingresos del sistema de Seguridad Social a través de varios instrumentos legales, como ya se ha apuntado en este trabajo: a) las actas de liquidación de cuotas, (normadas en el artículo 34 de la LGSS); b) las propuestas de liquidación, (artículo 33.1.a), último párrafo, de la LGSS); c) requerimientos de pagos de cuotas (artículo 34.1 de la LGSS). Indirectamente, los informes emitidos por el OEITSS, a iniciativa propia o por petición razonada de la TGSS, son un instrumento importante para que, en base a los hechos y fundamentos contenidos en ellos, se proceda por ésta a extender reclamaciones de deuda a los sujetos obligados y responsables.

Las actas de liquidación extendidas por el OEITSS tienen carácter propositivo, ya que las resoluciones son dictadas por los órganos competentes de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), que eleva a definitivas aquéllas. Por su parte, las propuestas de liquidación dimanar en reclamaciones de deudas practicadas por este servicio común. Por último, los requerimientos de pagos de cuotas son actos acordados por el funcionario inspector actuante, debiendo el sujeto obligado y responsable a su pago ingresar los importes que deriven en la TGSS.

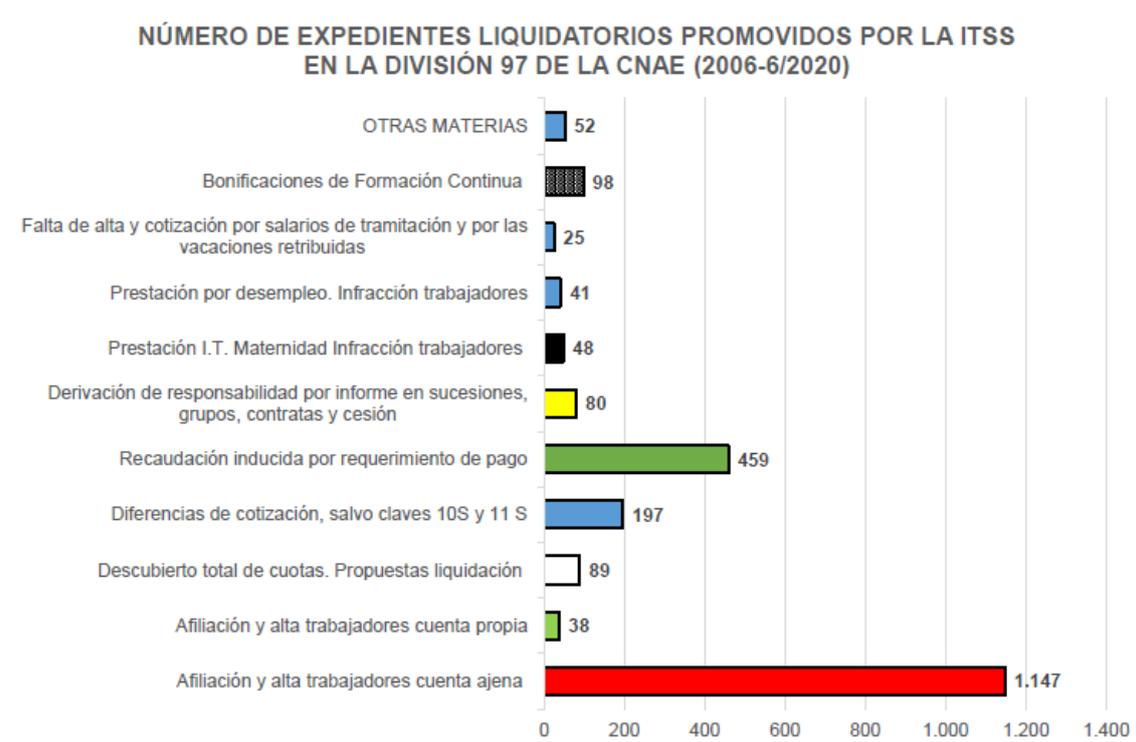
A continuación, se ilustra el gráfico con el total de las liquidaciones practicadas:



Fuente: OEITSS

Con un paralelismo con las infracciones promovidas en materia de Seguridad Social, los expedientes liquidatorios iniciados por el OITSS y su antecesora Dirección General de la ITSS mayoritarios son los relativos a las faltas de alta y cotización de las personas trabajadoras por cuenta ajena en el régimen especial y en el posterior sistema especial; indicativos, como viene reiterando este autor a lo largo de todo este trabajo, de una importante bolsa de economía irregular o sumergida en el servicio del hogar familiar. Sumada a las liquidaciones que derivan de la devolución por las personas beneficiarias de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas, constituyen la mitad de las liquidaciones. Estos dos elementos son claves en la economía irregular.

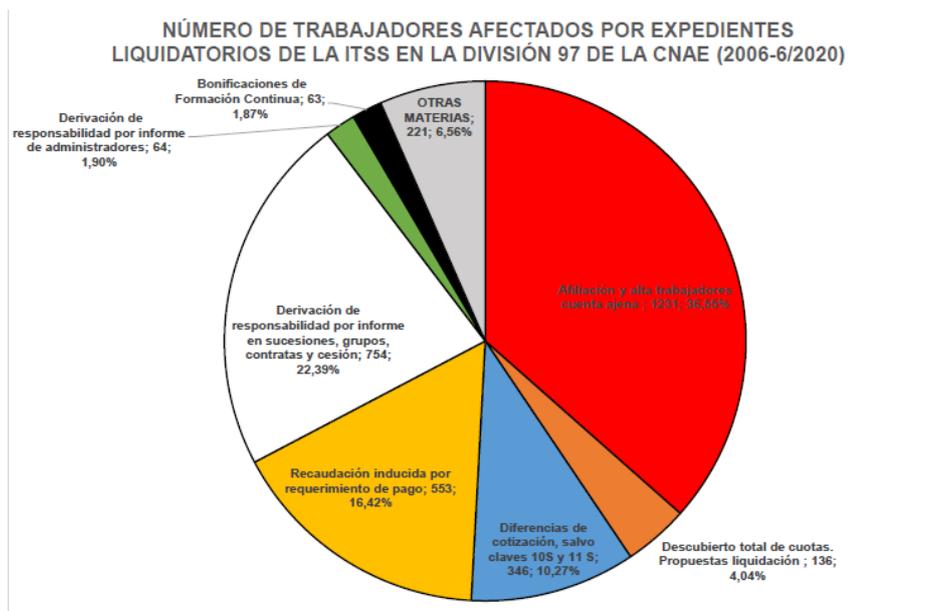
El número de expedientes liquidatorios es el que se indica en esa ilustración:



Fuente: OEITSS

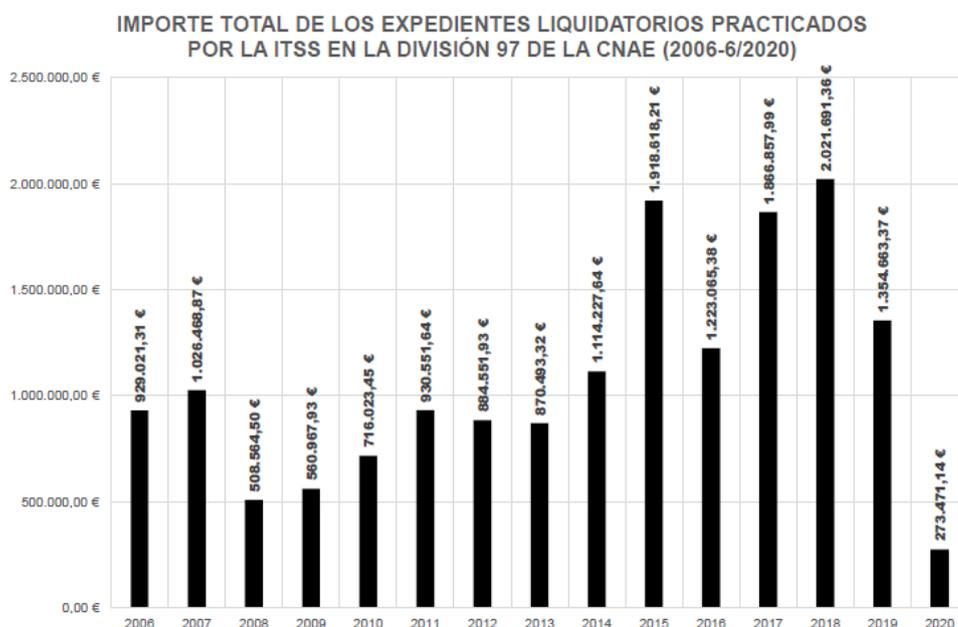
Los expedientes liquidatorios impuestos por las faltas de altas y afiliaciones por cuenta ajena siguen siendo las más numerosas con diferencia y en segundo lugar la recaudación inducida por requerimientos de pagos de cuotas, o sea, el pago voluntario a requerimiento inspector.

Por último, el número de personas trabajadoras afectadas por los expedientes liquidatorios sigue la misma pauta que la del número total de éstos extendidos, siendo el mayor número el que se corresponde con las faltas de alta y afiliación por su condición de trabajadores por cuenta ajena.



Fuente: OEITSS.

Una vez desarrollado cómo se ha producido la intervención de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a la generalidad de los expedientes liquidatorios, se va a profundizar en el próximo apartado en cada una de las vertientes principales: actas de liquidación de cuotas y requerimientos de pago de cuotas, con carácter específico y singular; no sin antes desgranar cuál ha sido el comportamiento cronológico de los expedientes liquidatorios desde 2006 a junio de 2020; mostrándose en el siguiente gráfico:

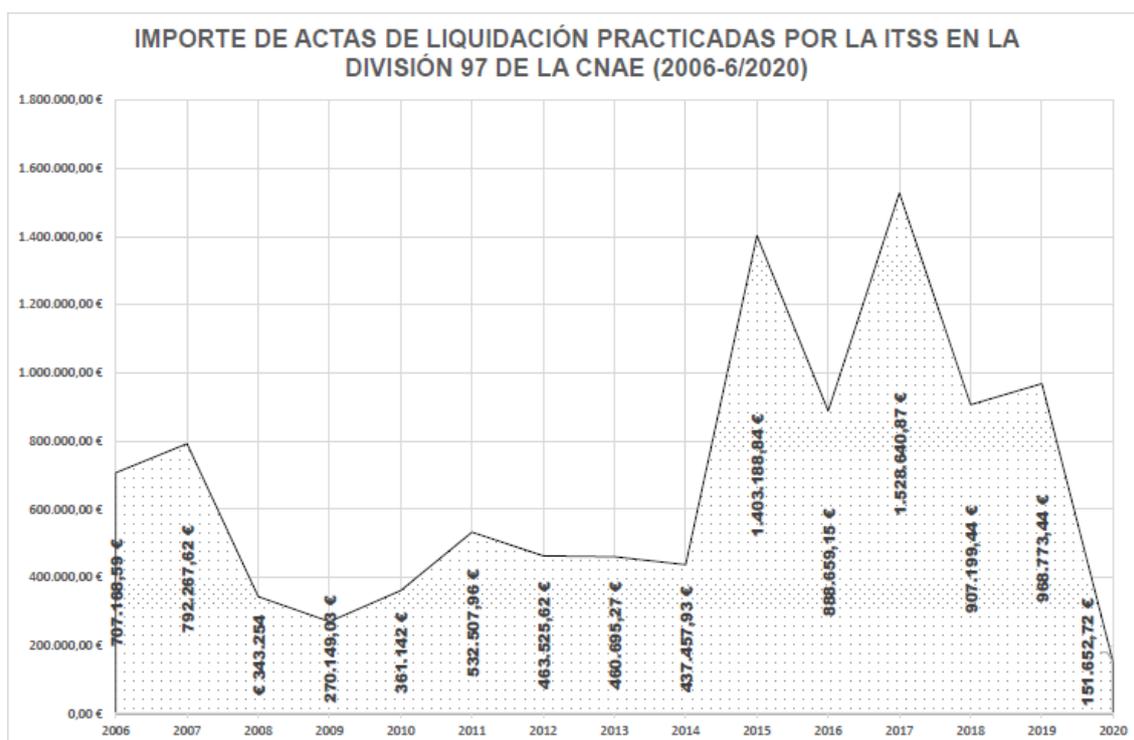


Fuente: OEITSS

La línea es ascendente hasta 2018, con un ligero descenso en 2016. De nuevo se reitera la incidencia de la brusca disminución en 2020 en relación con otros ejercicios, ya que en este año solo se “recauda” como resultado de la acción inspectora alrededor de una quinta parte de lo conseguido en 2019.

### 2.2.1. Actas de liquidación de cuotas.

Para una mejor comprensión del fenómeno liquidatorio, procedemos a escrutarlo en dos clases. En primer lugar, la de las actas de liquidación de cuotas, cuya primera exposición se articula con un criterio temporal, en lo que compete a los importes propuestos:



Fuente: OEITSS

La evolución temporal concluye un atípico incremento en 2015 para luego, tras un breve receso en 2016, volver a subir. Otra vez se repite la tendencia de todos los elementos ya estudiados: en el primer semestre 2020 hay un drástico descenso sobre 2019, ya que ni siquiera llega al veinte por ciento de lo conseguido en este último año.

### 2.2.2. Requerimientos de pagos de cuotas. (Recaudación inducida).

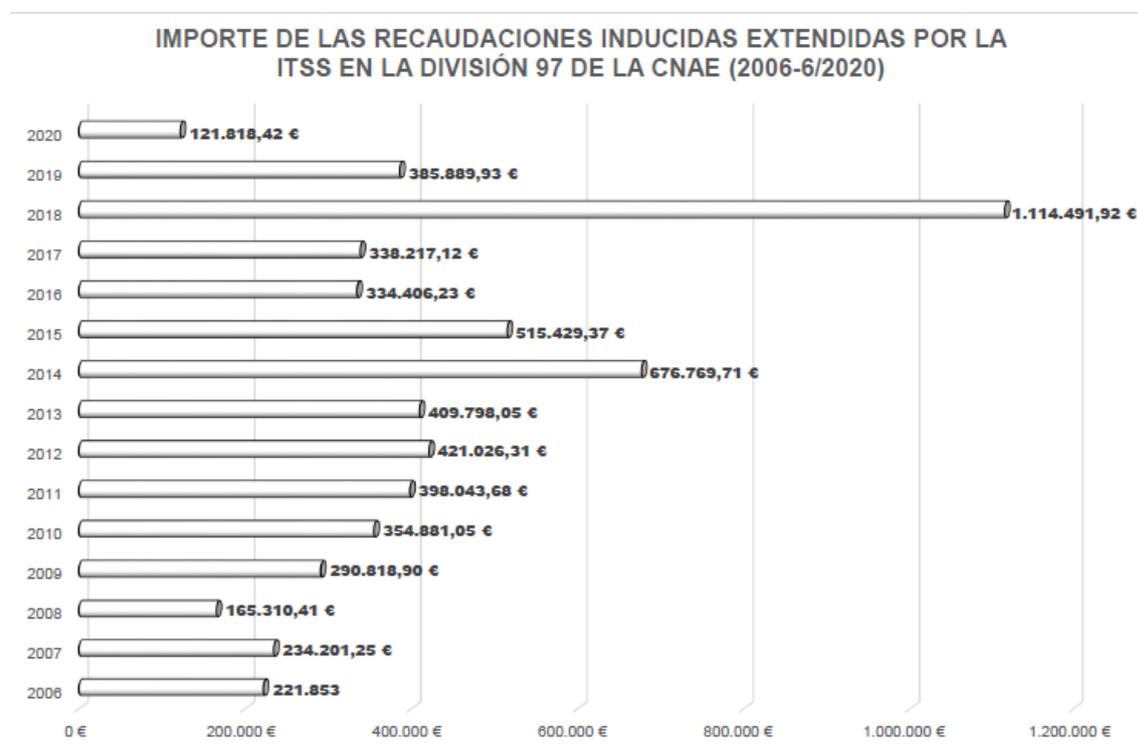
Estos requerimientos tienen su cobertura legal en el penúltimo párrafo del artículo 34.1 de la LGSS y reglamentariamente en el artículo 35 del RISOS. Precisan, formalmente, de un previo reconocimiento de deuda explícito por escrito por parte del sujeto responsable y obligado. Si se produce su cumplimiento futuro, no se extienden actas de liquidación y, en su caso, de infracción por los mismos hechos.

Además de este requerimiento reglado, en la práctica inspectora cotidiana se producen frecuentemente situaciones en las que pese a no haber un acto formal del funcionario

inspector actuante el empleador tiene una voluntad de pagar las cuotas debidas, con los recargos legales procedentes, aunque no se produzca el requerimiento de pago en sentido estricto, al amparo de la normativa antes mentada; es decir, todos los procedimientos informales por los que el sujeto responsable, en este caso el titular del hogar familiar, ingresa en la TGSS los importes adeudados; bien sea por faltas de alta, por diferencias de cotización o por derivación de responsabilidad.

Este último hecho es lo que se denomina “recaudación inducida”, porque significa el pago o ingreso en aquel servicio común provocado por la actuación inspectora, sin la cual no habría tenido lugar.

En este gráfico se muestra el importe de la “recaudación inducida” en el periodo de 2006 a junio de 2020:



Fuente: OEITSS

Resulta llamativo el hecho del incremento desmesurado operado en 2018, cuya cuantía sobresale en relación a cada uno de los años analizados. También se observa la enorme disminución acaecida en 2020, que infiere la repetición de todas las anteriores expresiones, con menos de la mitad de importe de la cuantía de 2019.

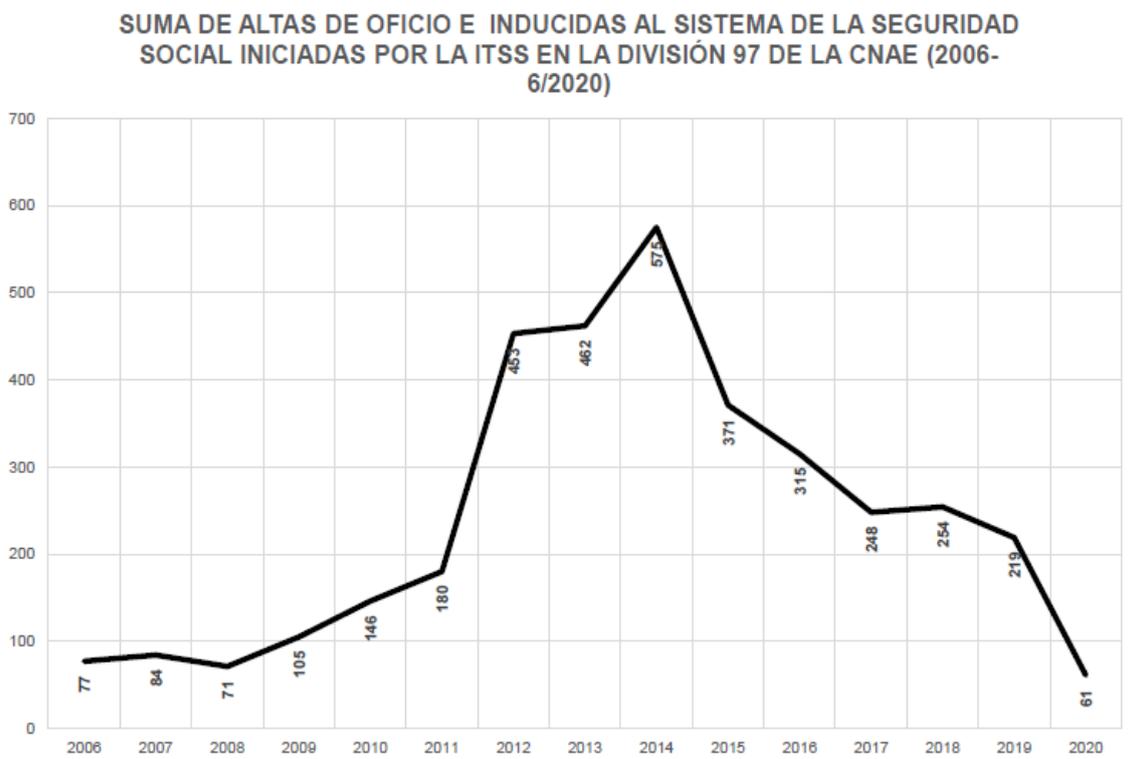
### 2.3. Actos de encuadramiento en el sistema de Seguridad Social.

El OEITSS podrá “promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores, así como para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social adecuado”<sup>13</sup>, sin perjuicio de que iniciare, en su caso de un expediente liquidatorio, si procediese. Aquellos

<sup>13</sup> De acuerdo con lo prevenido en el artículo 22.7 de la Ley 23/2015, de 21 de julio.

procedimientos de oficio están regulados en el artículo 20 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. Los actos de encuadramiento, por tanto, son comunicados a la TGSS por los funcionarios inspectores a través de la aplicación “íntegra” del sistema tutelado por el OEITSS.

En el presente epígrafe, se van a analizar los actos más comunes de encuadramiento: a) altas de oficio y b) altas inducidas. Antes de examinarlas con más detalle, se mostrará la suma de las antes mencionadas en este gráfico:



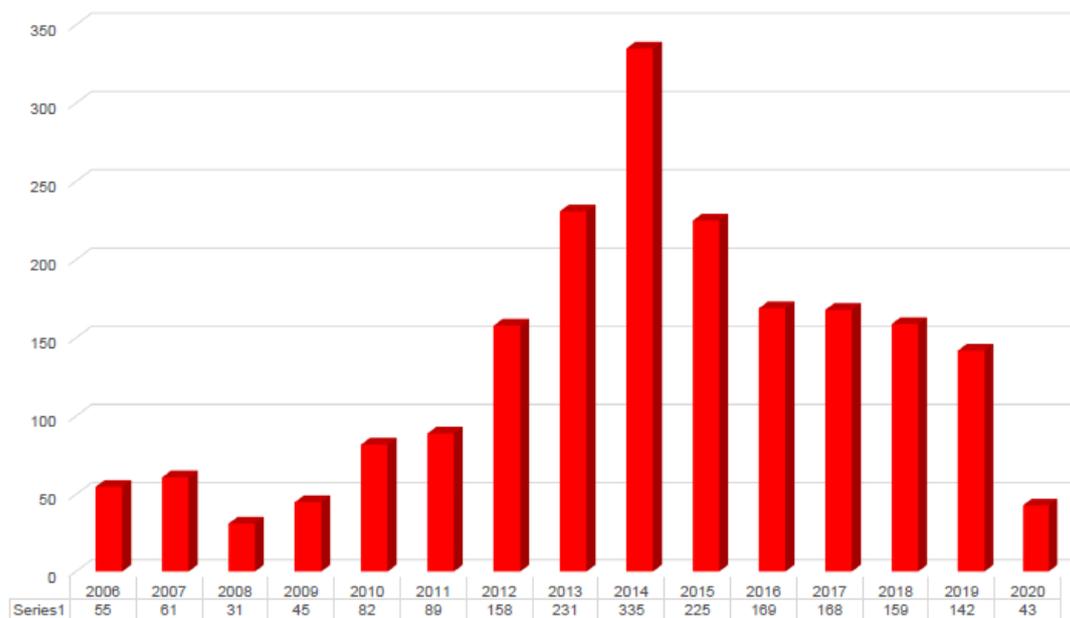
Fuente: OEITSS

Una línea que muestra una clara y sostenida tendencia ascendente hasta 2014. A partir del año 2015 aquella es descendente hasta el año “pandémico” de 2020, con unas cifras “raqúiticas”.

### 2.3.1. Altas de oficio comunicadas a la TGSS.

En el siguiente gráfico se muestran las altas de oficio en el periodo.

**NÚMERO DE ALTAS DE OFICIO AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
COMUNICADAS POR LA ITSS EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE (2006-  
6/2020)**



Fuentes: OEITSS

Las altas de oficio comunicadas a la TGSS por el OEITSS en el régimen especial hasta 31 de diciembre de 2011 y en el sistema especial desde 1 de enero de 2012 crecen intensamente hasta 2014, en un claro ejemplo de que la actuación inspectora, aunque modestamente, ha dado sus frutos en el afloramiento de la economía irregular y tras un decremento sostenido en los siguientes años, se concretó con especial incidencia el descenso en 2020, con unos datos muy inferiores a 2019.

### **2.3.2. Altas inducidas en el sistema.**

La actuación inspectora puede actuar por este medio informal para aflorar faltas de alta y/o afiliación en el sistema de Seguridad Social, sin proceder a comunicar de oficio a la TGSS los referidos actos. Se trata de conseguir que por las actuaciones de advertencia y recomendación, tanto verbales como escritas, del artículo 49 de la LISOS los titulares del hogar familiar comuniquen por ellos mismos las expresadas altas y/o afiliaciones con las consecuentes cotizaciones en su caso, a aquel servicio común.

En el siguiente cuadro se ilustran las altas producidas en el periodo:



Fuente: OEITSS

En esta imagen resaltan las altas del año 2012, ya que desde 1 de enero de dicho año se produce la integración del régimen especial dentro de un sistema especial en el régimen general de la Seguridad Social. En lugar de practicarse altas de oficio masivas, se produjo un considerable incremento de las altas inducidas. El primer semestre de 2020 provoca una ruptura negativa en cuanto a los resultados precedentes, con alrededor de una quinta parte sobre 2019.

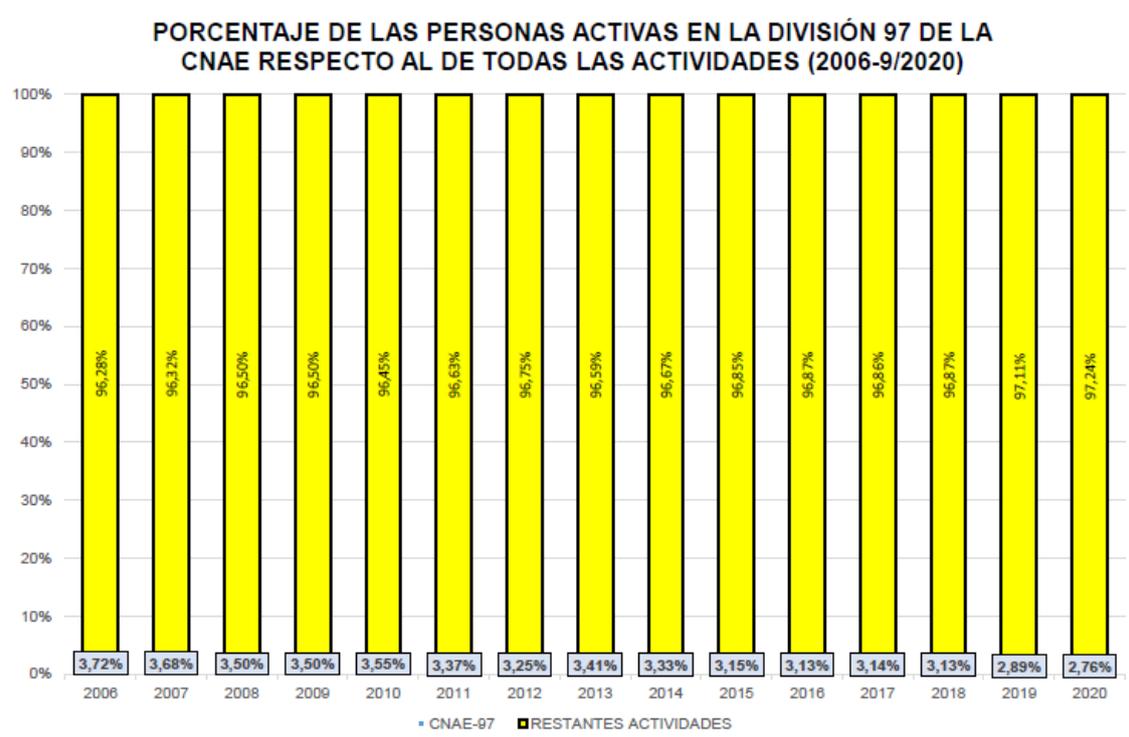
### **3. Comparativa de la actuación y resultados del OEITSS respecto de otras actividades.**

El autor ha mostrado con una precisión fidedigna una perspectiva de cómo ha actuado en un periodo muy dilatado de tiempo la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el objeto del estudio: las relaciones laborales en su más amplia extensión del servicio del hogar familiar, utilizando al tal efecto la información proporcionada por el OEITSS acerca de la división 97 de la CNAE.

Pero este estudio quedaría incompleto si no se pusiera al menos someramente en contexto con las restantes actividades que se producen en el Estado español. Conocer, en definitiva, si la actividad del OEITSS y de su antecesor ha sido más incisiva o menos en la vigilancia y control de las condiciones de trabajo en su sentido más extenso en el servicio del hogar familiar o en el resto de actividades.

Para ello, en primer término, se va a clarificar qué proporción de personas activas en la división 97 de la CNAE en el periodo de 2006 a septiembre de 2020 en relación a las restantes actividades de la CNAE ¿Por qué se toma este elemento comparativo? Para dilucidar qué porcentaje representa aquella división sobre el total de las divisiones.

En este cuadro se señala la referida proporción de personas activas:



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Por consiguiente, para deducir que la actuación inspectora en el lapso temporal analizado ha sido equilibrada sería necesario comprobar que en todos los vectores analizados se corresponden aproximadamente con la proporción antedicha y especificada. La respuesta a esta cuestión determinará si el OEITSS y sus antecesores han incidido en el ámbito del servicio del hogar familiar con la misma eficacia e intensidad que en el resto de sectores de actividad de la economía española.

Para solventar esta cuestión, en primer lugar, se propone una fórmula aritmética que combina la información proporcionada por el OEITSS gracias a la Ley de Transparencia con la de la EPA del INE y con las memorias que el Gobierno de España remite a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en cumplimiento de los Convenios nº 81 y 129 sobre la Inspección del Trabajo. Esa fórmula será denominada Tasa de Actividad Inspectora (TAI) definiéndose como el cociente, expresado en tanto por ciento, resultante de dividir el número de actuaciones inspectoras entre el número de personas activas. La TAI resultante puede desglosarse con carácter anual o plurianual. En este último caso, se hallaría el promedio de los ejercicios analizados.

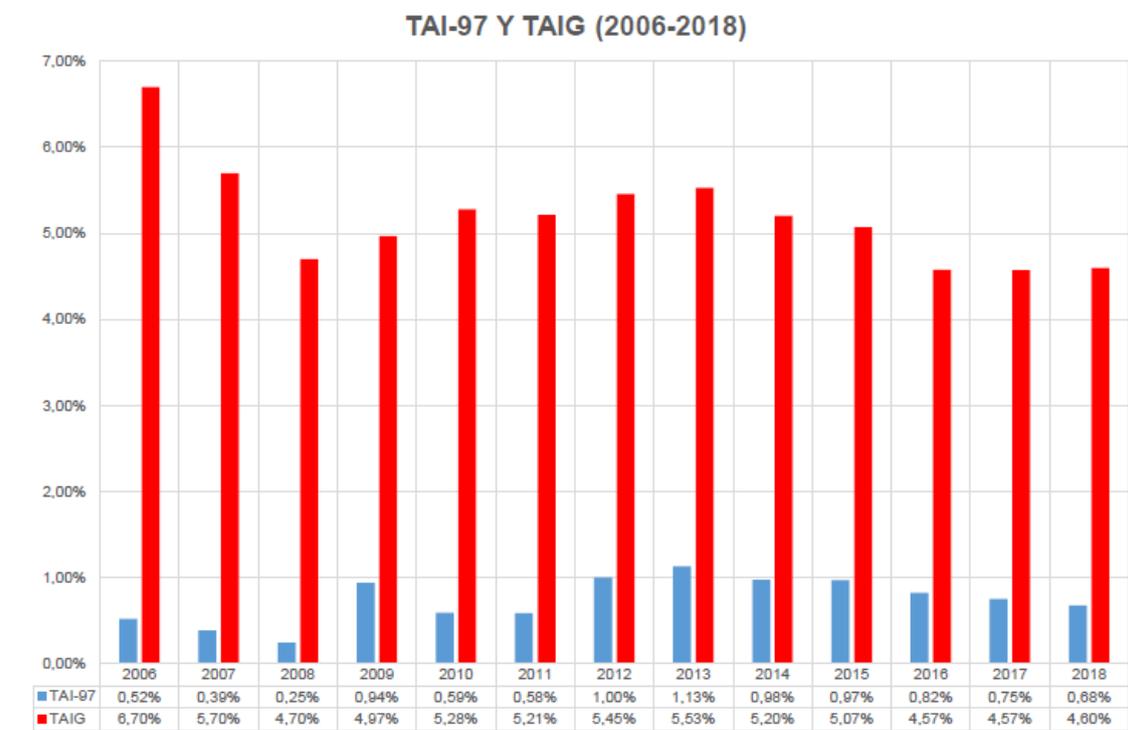
Dentro de la TAI, ésta se puede dividir en dos variables, a la finalidad de este documento: a) TAI de la CNAE-97, que englobaría a todas las personas activas en esta división y b) TAI de todas las actividades restantes, que aglutinaría a todas las personas activas de las restantes divisiones. A la primera, se la concebirá como TAI-97, (Tasa de Actividad Inspectora de la división 97), y a la segunda como TAIG (Tasa de Actividad

Inspectora Global). En definitiva, supone la proporción expresada porcentualmente de personas activas que han sido afectadas por las actuaciones inspectoras.

Antes de proseguir, es preciso explicar que ambas tasas se proyectan hasta 2018 y no hasta 2020, ya que las actuaciones totales del OEITSS solo se pueden adverar hasta el primero de los ejercicios citados por los últimos datos disponibles en las memorias enviadas a la OIT en cumplimiento de los Convenios nº 81 y 129 sobre la Inspección del Trabajo.

La TAI-97 resultante de los trece años descritos es de 0,74 %; mientras que la TAIG de este periodo es de 5,19 %. Sin duda, una diferencia más que considerable entre las dos tasas, lo que colige la muy superior incidencia de la actividad inspectora en todas las actividades en relación con el ámbito de la división 97 de la CNAE o, su reverso, la escasísima incidencia comparativa de la actividad inspectora en esta división.

El siguiente gráfico expone lo antedicho, con un panorama cronológico:

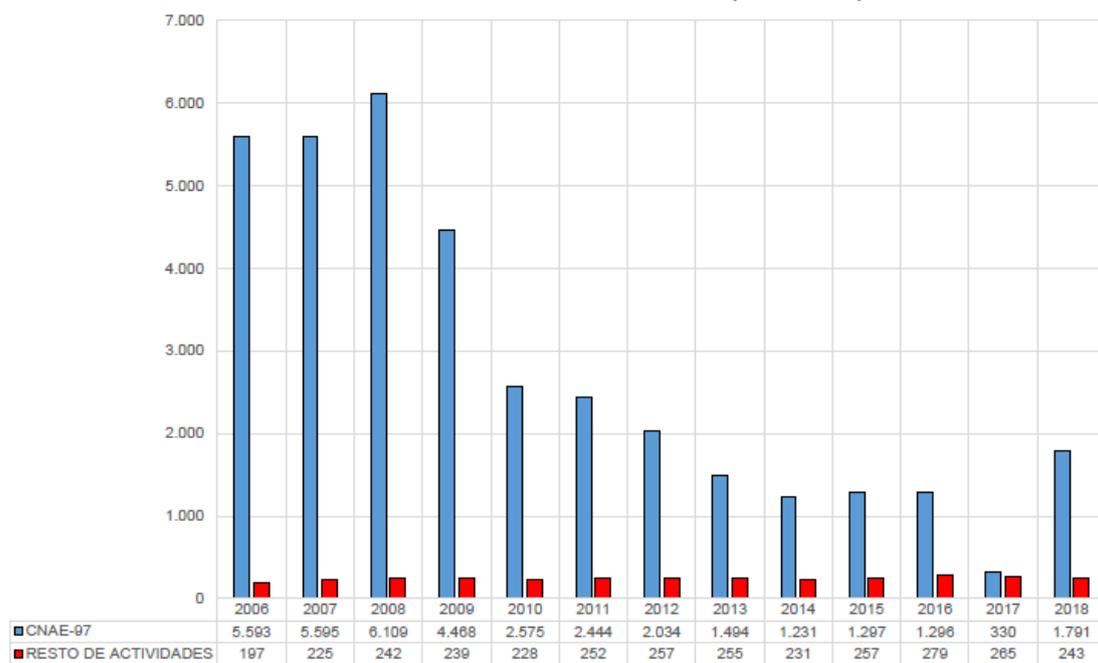


Fuente: EPA del INE, memorias enviadas a la OIT por el Gobierno Español y OEITSS

Profundizando en el mismo enfoque, se expone la frecuencia de actuaciones, que es el resultado de la siguiente operación aritmética: número de personas activas/número de actuaciones. El cociente expresa cada cuanto número de personas activas se produce una actuación inspectora.

El gráfico siguiente ilustra lo antedicho:

FRECUENCIA DE ACTUACIONES DE LA ITSS EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE Y EN EL RESTO DE ACTIVIDADES (2006-2018)



Fuente: EPA del INE, memorias enviadas a la OIT por el Gobierno Español y OEITSS

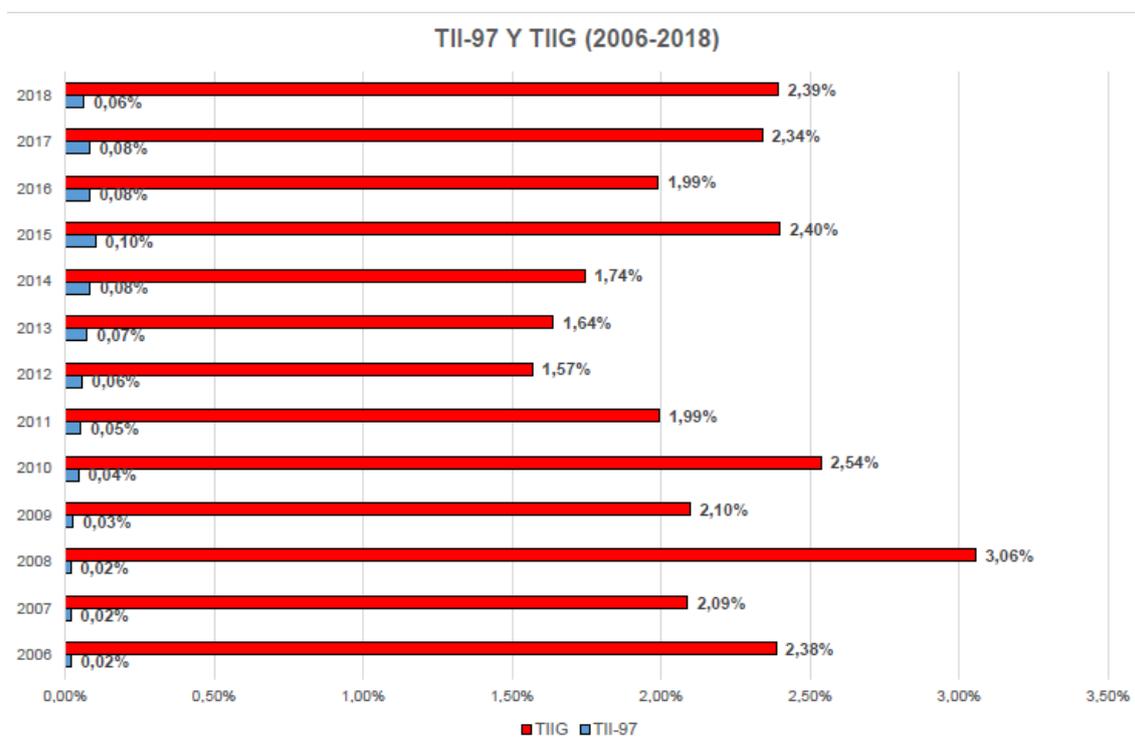
La comparación es sonrojante. Aunque cada vez la media es menor, en la división 97 de la CNAE cada 2.513 personas activas se realiza una actuación inspectora, mientras que en el resto de actividades, se efectúa una cada 48 personas activas; es decir, una diferencia de intervención inspectora ciertamente insoslayable entre las dos magnitudes analizadas. En definitiva, se hacen 52'35 veces más de actuaciones inspectoras en las restantes actividades que en la división 97 de la CNAE.

Otro modelo a considerar para observar si la incidencia de la actuación inspectora en la división 97 es o no proporcional al del resto de actividades es el que seguidamente se relata. Para ello es necesario retomar lo explicado sobre cuanta población activa hay en esta división respecto a la población activa total. Si hubiera una proporción debida, la actuación del OEITSS tendría que haber sido aproximadamente similar a la del peso del número de personas activas en aquella división, que ha estado en torno al 3% del total de la población activa. Sin embargo, la TAI-97, que es de media del 0'74 %, es muy inferior al 3 %, que representa el valor que tiene la división 97 de la CNAE en el conjunto de la actividad.

La incidencia del número de personas trabajadoras afectadas por infracciones en relación con la población activa es otro indicador de cómo la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha intervenido en las relaciones laborales en un determinado campo. Denominaremos Tasa de Incidencia de Infracciones en la división 97 de la CNAE (TII-97) al cociente resultante de dividir el número de personas trabajadoras afectadas por infracciones en este ámbito entre el número de personas activas en el mismo. Asimismo,

llamaremos Tasa de Incidencia Global (TIIG) al mismo cociente, con la excepción de que está referida al conjunto de la población activa, salvo la de la división 97, y las personas activas afectadas por actas de infracción en similar sintonía.

El cuadro que se muestra indica la diferencia:

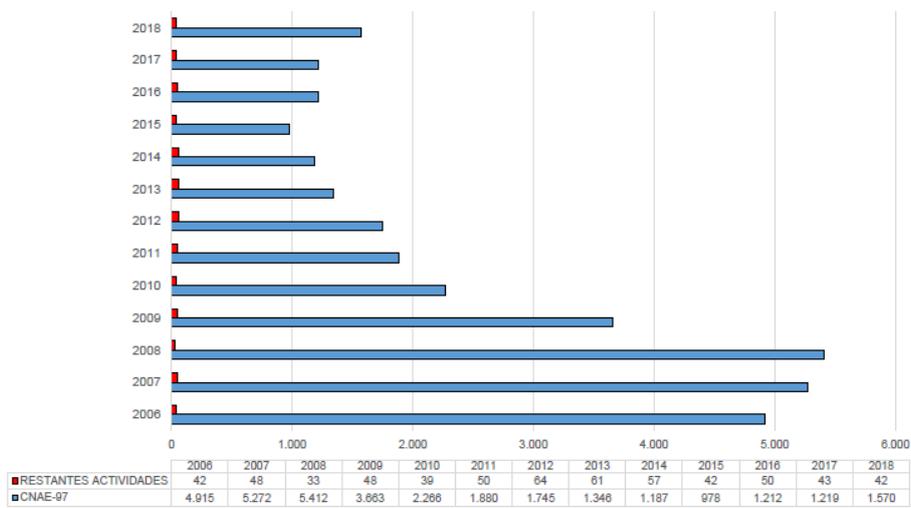


Fuente: EPA del INE, memorias enviadas a la OIT por el Gobierno Español y OEITSS

Una divergencia fáctica bastante más acrecentada que en el supuesto de las actuaciones inspectoras.

De forma análoga a lo referente a las actuaciones inspectoras, este autor expone el cociente resultante de dividir el número de personas activas entre el número de personas activas afectadas por infracciones; bien en la división 97 de la CNAE, bien en el resto de actividades. Como en el caso de las actuaciones inspectoras, la divergencia entre ambas es muy relevante, como se muestra en la siguiente ilustración:

FRECUENCIA DE INFRACCIONES POR LA ITSS QUE AFECTAN A PERSONAS ACTIVAS EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE Y EN EL RESTO DE ACTIVIDADES (2006-2018)



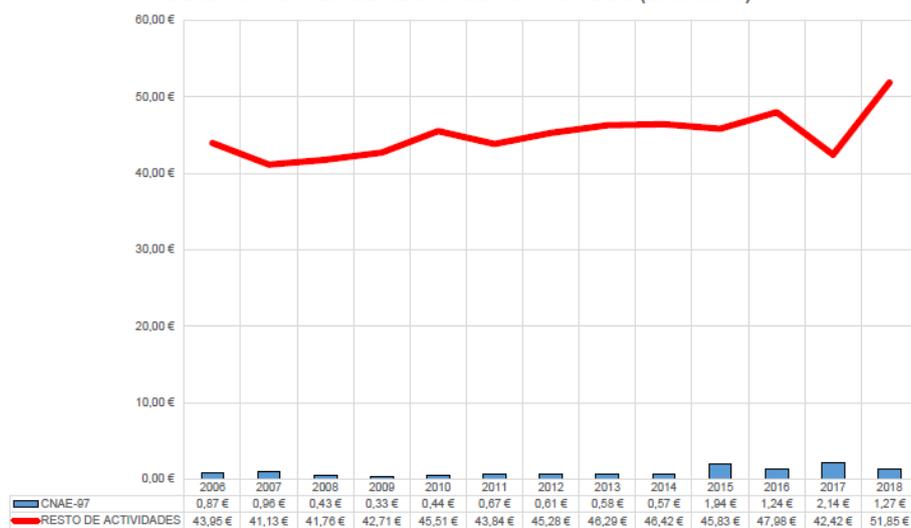
Fuente: EPA del INE, memorias enviadas a la OIT por el Gobierno Español y OEITSS

Una vez observados los anteriores elementos, este autor indagará en los resultados correspondientes a la materia de Seguridad Social para comprobar si, como en las anteriores variables escrutadas, hay o no también una diferencia tan significativa entre la división 97 de la CNAE y el resto de actividades.

A tal fin, se utilizará el índice que a continuación se indica; para calcularlo se dividirá el importe pecuniario de todos los expedientes liquidatorios en cada año entre el número de personas activas, bien en la división 97 de la CNAE, bien en el resto de actividades.

El resultado obtenido se expresa en el siguiente gráfico:

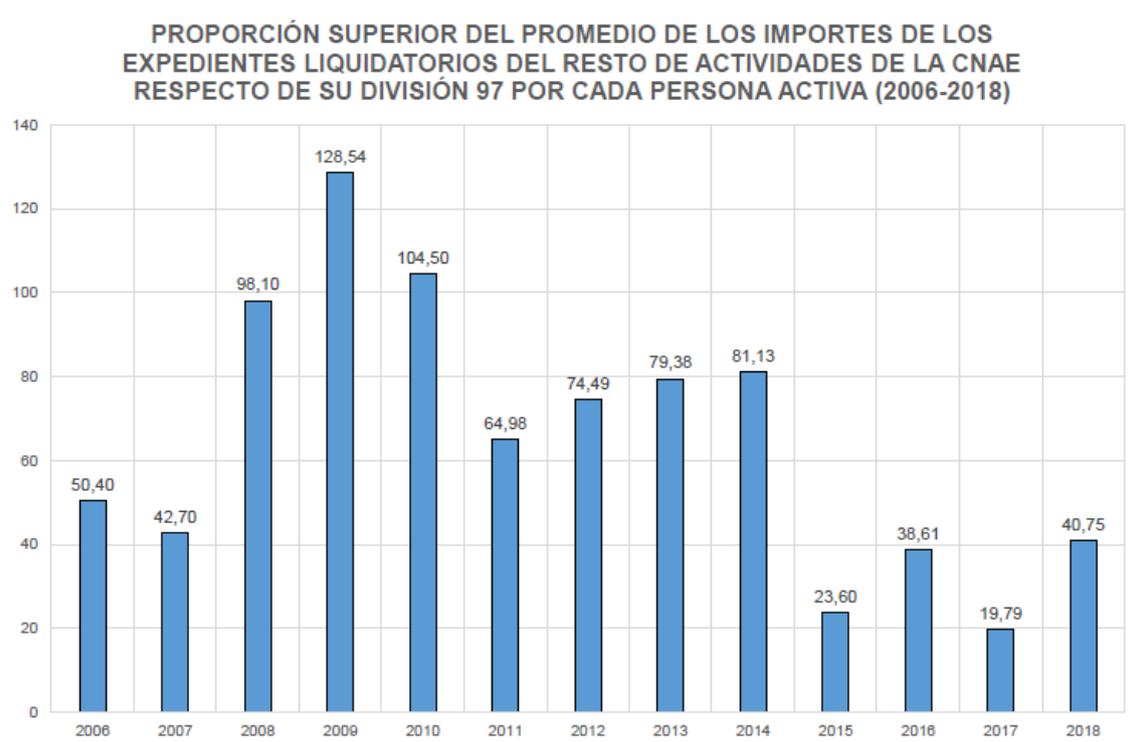
PROPORCIÓN DE LOS IMPORTES DE LOS EXPEDIENTES LIQUIDATORIOS INICIADOS POR LA ITSS POR CADA PERSONA ACTIVA EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE Y EN EL RESTO DE ACTIVIDADES (2006-2018)



Fuente: EPA del INE, memorias enviadas a la OIT por el Gobierno Español y OEITSS

En este desfase entre la división 97 y el resto de actividades de la CNAE puede influir el hecho de que las bases de cotización de las personas trabajadoras del servicio del hogar familiar son ciertamente inferiores a las del régimen general y a las de otros regímenes especiales de la Seguridad Social. Esta circunstancia teóricamente podría repercutir en alguna medida en qué a salarios más bajos, liquidaciones más bajas, correlativamente.

Sin embargo, la discrepancia que se concreta en el gráfico es totalmente desproporcionada. Si dividiéramos los importes singulares anuales de las divisiones de la CNAE que no son la 97 entre los de esta división, nos daría el cociente que se muestra en la siguiente imagen:

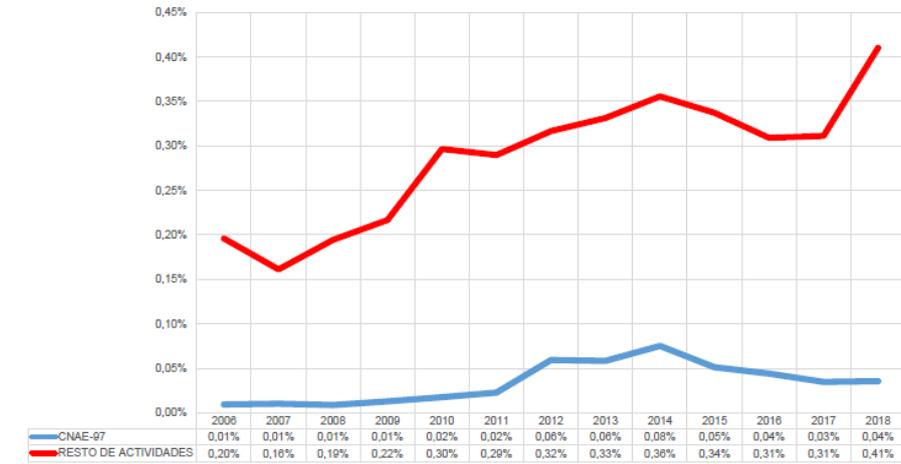


Fuente: EPA del INE, memorias enviadas a la OIT por el Gobierno Español y OEITSS

Una descompensación evidente y que transluce una ratio no aceptable; puesto que las diferencias entre los salarios o bases de cotización ajenos al régimen especial de la Seguridad Social de Empleados del Hogar y el sistema especial sucesor y los de éstos no justifican esta realidad peyorativa, ni son proporcionales.

Por último, en lo que compete a la Seguridad Social, se indagará en los actos de encuadramiento relativos a las altas de oficio comunicadas a la TGSS más las altas inducidas motivadas por las actuaciones inspectoras. Comparando estos actos de la división 97 de la CNAE con los del resto de actividades, deduciremos en qué estado se encuentra la posible dicotomía, en su caso, entre ambas. Se divide el número de altas de oficio y de altas inducidas entre el número de personas activas, dando el siguiente resultado:

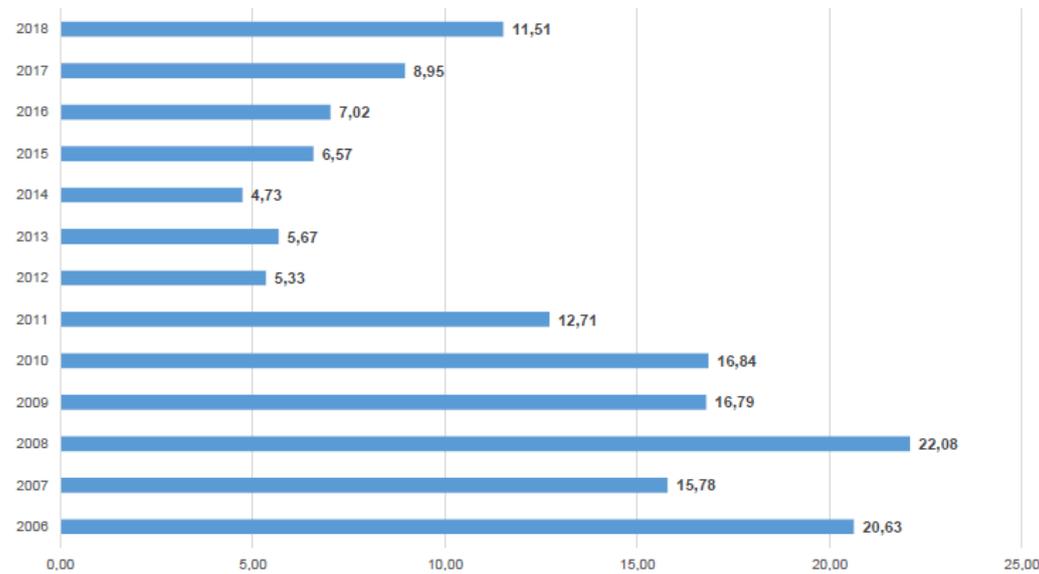
PROPORCIÓN DE ALTAS DE OFICIO E INDUCIDAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL COMUNICADAS POR LA ITSS A LA TGSS EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN ACTIVA EN LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE Y EN EL RESTO DE ACTIVIDADES (2006-2018)



Fuente: EPA del INE, memorias enviadas a la OIT por el Gobierno Español y OEITSS.

De nuevo nos encontramos con una asincronía entre las dos variables injustificada, que se puede observar en el siguiente gráfico.

PROPORCIÓN SUPERIOR DEL PROMEDIO DE ALTAS DE OFICIO E INDUCIDAS COMUNICADAS POR LA ITSS A LA TGSS DEL RESTO DE ACTIVIDADES RESPECTO A LA DIVISIÓN 97 DE LA CNAE (2006-2018)



Fuente: EPA del INE, memorias enviadas a la OIT por el Gobierno Español y OEITSS.

En síntesis, para cerrar este capítulo se puede afirmar que la actividad del OEITSS y la de sus antecesores en el ámbito de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, cuyos titulares del hogar familiar se definen en la división 97 de la CNAE (actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico), es en proporción relevantemente muy inferior a la operada en los restantes ámbitos de la CNAE. Una proyección poliédrica, ya que atañe a las actuaciones, a las infracciones, a las liquidaciones y a los actos de encuadramiento en el sistema de Seguridad Social.

Una tendencia muy preocupante ya que afecta a uno de los colectivos laborales más desprotegidos en el panorama del Derecho del Trabajo español.

### III. CONCLUSIONES.

El estudio realizado en este documento sobre el control y vigilancia por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, estructurada en el OEITSS y su predecesora Dirección General de la ITSS, sobre las condiciones de prestación de servicios por cuenta en su más amplio sentido en el servicio del hogar familiar, (cuyos empleadores y personas trabajadoras “sensu stricto” están aglutinados a través de la relación laboral especial comprendida en el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre), denota evidentes fallas y aspectos cuestionables y manifiestamente mejorables en un sector en el que la presencia casi exclusiva de mujeres y muy relevante de personas extranjeras extracomunitarias sin autorización administrativa para trabajar en España es un factor clave para la existencia de una bolsa importante de personas incluidas en la economía irregular y su consecuencia: su exclusión social y el medio ambiente propicio para la falta absoluta de respeto a la mínima dignidad debida a los derechos de las personas trabajadoras.

En el contexto de esta actividad inspectora, la legislación vigente en España necesitaría para ampliar los derechos de las personas trabajadoras en este sector con urgencia la ratificación por nuestro Estado del Convenio 189 de la OIT, de 16 de junio de 2011, sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos y su Recomendación nº 201, con carácter interpretativo. Una incorporación al ordenamiento español imprescindible tal y como afirma, a título ilustrativo, en su artículo de 2013 la profesora de la Universidad Rey Juan Carlos, Josefa Romeral Hernández<sup>14</sup>, entre otros autores. Singularmente, en materia de Seguridad Social la aún no resuelta incorporación del colectivo a la condición de personas beneficiarias de la protección por desempleo regulada en el Título III de la LGSS, pese a lo previsto en la Disposición Adicional Segunda, regla segunda, del Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre.<sup>15</sup>

En nada ayuda a la tarea inspectora tampoco la injustificada exclusión del ámbito de aplicación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, (LPRL), por mor de su artículo 3.4., de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar; aunque intente la norma paliar esta grave deficiencia con el inciso de que “el titular del hogar familiar está obligado a cuidar de que el trabajo de sus empleados se realice en las debidas condiciones de seguridad e higiene.” Una derogación de este precepto y la efectiva inclusión del colectivo en la LPRL significaría

---

<sup>14</sup> ROMERAL HERNÁNDEZ, Josefa, “El impacto del Convenio 189 de la OIT en las condiciones de trabajo de los empleados de hogar”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 2013, nº 7

<sup>15</sup> Este norma preveía hace casi una década “la viabilidad de establecer un sistema de protección por desempleo adaptado a las peculiaridades de la actividad del servicio del hogar familiar que garantice los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera”.

una protección garantista de su Seguridad y Salud en el Trabajo a través de una mayor intervención del OEITSS que ahora no está ni mucho menos asegurada.

Otro factor que dificulta la labor investigadora de los funcionarios inspectores del OEITSS es el de la inviolabilidad del domicilio del titular del hogar familiar, consagrada en el artículo 18.2 de la Constitución española; centro de trabajo donde se desarrolla la prestación de servicios por cuenta ajena de las personas empleadas del hogar. Como el expreso consentimiento del empleador para el acceso a su domicilio en esta relación laboral especial es una posibilidad remota en la inmensa mayoría de las visitas inspectoras, y quien hace esta afirmación es un Subinspector Laboral con una dilatada experiencia como funcionario de carrera de 19 años, la única vía que cabe para el referido acceso es la de la autorización judicial, extremo complejo. La alternativa a este “bloqueo” que impide con carácter efectivo la realización de visitas inspectoras sería el establecimiento de mecanismos de coordinación más ágiles entre el OEITSS y el Consejo General del Poder Judicial, respetando el contenido esencial del derecho fundamental del artículo 18.2 de la Constitución y la independencia de jueces y magistrados, con el fin de que el acceso autorizado judicialmente no sea tan excepcional y restrictivo como en la actualidad.

Además de en otras materias, la visita es esencial en el de la prevención de riesgos laborales, donde la percepción directa del Inspector de Trabajo y Seguridad Social o del Subinspector Laboral de Seguridad y Salud laboral es fundamental para asegurar la presunción de certeza de lo comprobado en la materia. El “abandono” del legislador de la prevención de riesgos laborales en el ámbito del servicio del hogar familiar y la imposibilidad práctica de poder realizar visitas a los centros de trabajo en este ámbito determinan en buena medida que la actividad inspectora en este campo sea residual, marginal e irrelevante; circunstancia preocupante, ya que las condiciones de Seguridad y Salud Laboral en una población activa tan precarizada dejan mucho que desear. Sin que pueda imputarse exclusivamente, ni mucho menos, al “debe” del OEITSS esta inacción en la materia, lo cierto es que debería intensificarse específicamente en la división 97 de la CNAE la actividad de programación de la actuación inspectora en la prevención de riesgos laborales.

Las infracciones y sanciones en materia de trabajo de extranjeros, englobadas en la materia de empleo, junto a las de falta de afiliación y/o alta en el sistema de Seguridad Social, siendo las más significativas en cuanto a su importe y número, son orientativas del impacto de la economía irregular en el ámbito de las personas trabajadoras del servicio del hogar familiar. Un colectivo con un predominio incuestionable de mujeres sobre hombres y en el que la presencia de personas trabajadoras extracomunitarias es relevante. La intensificación en este sentido de las órdenes de servicio programadas por el OEITSS en este campo debe ser una pauta a seguir.

Una tendencia preocupante observada en todos los parámetros estudiados es la de la disminución sostenida temporal de la intervención del OEITSS y de su antecesora Dirección General de la ITSS en sus funciones de vigilancia, control, detección de

infracciones, imposición de propuestas de sanciones, expedientes liquidatorios y actos de encuadramiento en el sistema de Seguridad Social. Tras un periodo de auge hasta el trienio de 2014 a 2015 hay un descenso alarmante en todas las variables; hasta concluir en el primer semestre de 2020 con una bajada dramática de todos los indicadores.

Cierto es que en el ejercicio actual la situación pandémica ha significado una alteración coyuntural inmensa en las cargas de trabajo del OEITSS, que ha tenido que desplegarse y focalizarse en la vigilancia y control de la seguridad y salud laboral relacionada con el COVID-19 y en el seguimiento de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs) en todas sus vertientes: relaciones laborales individuales y colectivas y las derivadas en materia de Seguridad Social. Sin embargo, esa certidumbre no puede obviar que la actividad económica ajena a la emergencia sanitaria continúa y que deben redoblar los esfuerzos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el sector del servicio del hogar familiar; ámbito en el que las condiciones de trabajo están pauperizadas en todos sus extremos. Todavía es prematuro el planteamiento de si esta situación coyuntural pudiera convertirse en el futuro en estructural o no; sólo será esta cuestión afirmada o negada a posteriori, con los datos de las fuentes estadísticas que se publiquen en el próximo o próximos ejercicios.

No obstante, si hay indicios de que con los recursos humanos existentes afrontar la situación actual es problemático, puesto que los últimos datos públicos disponibles indican la escasa dotación de las plantillas inspectoras. Así, en el informe de auditoría de las cuentas anuales del ejercicio 2019 del OEITSS<sup>16</sup> consta que el número de funcionarios inspectores al final de dicho ejercicio es de 1.828, de los que 879 pertenecen al cuerpo superior de inspectores de trabajo y Seguridad Social y 949 al de subinspectores laborales; además de 1.043 funcionarios de cuerpos no inspectores y 88 personas trabajadoras en régimen laboral. Es decir, un total de 2.959 personas componen la plantilla del OEITSS. La población activa total en España en 2019 ha sido de 23.027.100 personas. Si dividiéramos el total de ésta entre el número de funcionarios inspectores, 1.828, daría un cociente de 12.597 personas activas de promedio por cada uno de aquéllos. Con esta ratio, el sistema español de la Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social está más cerca de los países con industrialización rápida que de los países industrializados con economía de mercado<sup>17</sup>; un hecho poco favorecedor del refuerzo imprescindible de los recursos humanos que todos los responsables ministeriales desde tiempos inmemoriales prometen pero muy pocos cumplen. Sin este refuerzo, muy difícilmente se va a poder vigilar y controlar con una mínima eficiencia las condiciones de trabajo en el ámbito de la división nº 97 de la CNAE.

---

<sup>16</sup> Publicadas por Resolución de 3 de noviembre de 2020, del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE 30 de noviembre).

<sup>17</sup> 2En la definición cuantitativa del número de inspectores suficientes, en la nota 19.<sup>a</sup> del párrafo 195 de «El Estudio», (Pág. 72), la O.I.T. recomienda que «los servicios técnicos competentes de la OIT consideran que el número de inspectores, en relación con el empleo total debería tender hacia las siguientes cifras: 1 por 10.000 en los países industrializados con economía de mercado; 1 por 15.000 en los países con industrialización rápida; 1 por 20.000 en los países con economías en transición, y 1 por 40.000 en los países menos adelantados.» (BORÓ HERRERA, 2016)

Es el momento crucial por parte de los responsables gubernamentales españoles de decidir si, en la práctica, se apuesta por el reforzamiento sustancial del OEITSS tanto a nivel presupuestario como de personal o si se continúa, desgraciadamente, con la trayectoria inercial de seguir contando con una Inspección de Trabajo y Seguridad Social infradotada y deficitaria en todos sus aspectos, con la consecuencia de su irrelevancia social. El futuro y las estadísticas nos sacarán de dudas.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos, “El subsidio extraordinario para personas empleadas del hogar familiar: una protección “asistencializada” e imperfecta. A propósito del Real Decreto-Ley 11/2020 y la Resolución de 30 de abril de 2020 del Servicio Público de Empleo Estatal.”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2020, nº 233.

BAVIERA PUIG, Inmaculada, “La experiencia «au pair»: entre el intercambio cultural y el trabajo doméstico encubierto”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2019, nº 216.

BORÓ HERRERA, Fernando, “¿Qué aportan los Subinspectores Laborales a la inspección de trabajo y seguridad social española? Análisis cualitativo y cuantitativo de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española y el papel desempeñado por los subinspectores. (2006-2016)”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2019, nº 2.

BORÓ HERRERA, Fernando, “La “desamortización” de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2016, nº 187.

BORRAJO DACRUZ, Efrén, “El trabajo al servicio del hogar familiar, análisis de su nueva regulación”, *Actualidad Laboral*, 2013, nº 9.

FERNÁNDEZ COSTALES, Javier, “La integración de los empleados domésticos en el RGSS”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 2013, nº 6.

FERNÁNDEZ ORRICO, Francisco Javier, “Aspectos prácticos de la integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social a partir de 2012”, *Diario La Ley, sección doctrina*, 2011, nº 7745.

GÓMEZ RUFÍAN, Luis, “Características personales y condiciones jurídico-laborales del empleo doméstico en España: estudio a través de los microdatos de la Encuesta de Población Activa”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales Lex Social*, 2019, nº 2.

LENZI, Olga, “La video-vigilancia de las empleadas al servicio del hogar familiar a la luz de la sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra de 9 de enero de 2019, rec. 618/2018”, *Revista de derecho social*, 2019,

LÓPEZ INSUA, Belén del Mar, “Nadando entre dos aguas: salario decente "versus" economía irregular en el empleo al servicio del hogar familiar”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2020, nº 231.

LÓPEZ INSUA, Belén del Mar, “Migraciones y trabajo invisible tienen nombre de mujer”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2018, nº 205.

LOUSADA AROCHENA, José Fernando; RON LATAS, Ricardo Pedro, “La integración del trabajo decente de la organización internacional del trabajo dentro de los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas (agenda 2030)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2018, nº 211.

MIÑARRO YANINI, Margarita, *El trabajo al servicio del hogar familiar, análisis de su nueva regulación*, Madrid, Reus, 2013.

ROMERAL HERNÁNDEZ, Josefa, “El impacto del Convenio 189 de la OIT en las condiciones de trabajo de los empleados de hogar”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 2013, nº 7

SALCEDO BELTRÁN, María del Carmen, “El trabajo doméstico en España, planteamientos y desafíos insoslayables frente a la “esclavitud moderna””, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2020, nº 55

## V. ANEXO DE INFORMES

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “Informe IV (2). Trabajo decente para los trabajadores domésticos”, *Oficina Internacional del Trabajo*, 2010.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2018”, *Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 2019.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2017”, *Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 2018.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2016”, *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2017.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2015”, *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2016.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2014”, *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2015.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2013”, *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2014.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2012”, *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2014.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2011”, *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2012.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2010”, *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2011.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2009”, *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2010.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2008”, *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2009.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2007”, *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2008.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2006”, *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2007.