

# COMPETENCIAS AUTONÓMICAS DE EJECUCIÓN E INSPECCIÓN DE TRABAJO: ASIMETRÍAS TERRITORIALES E IGUALDAD DE DERECHOS

IGNACIO GARCÍA VITORIA

INTRODUCCIÓN.—I. UNA APROXIMACIÓN A LAS TRANSFORMACIONES EN LA ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL ESTADO AUTONÓMICO: 1. *La secuencia formada por las reformas estatutarias, decretos de traspaso, convenios de colaboración y caducidad del proyecto de ley estatal.* 2. *¿Reforma sin ruptura?*—II. LAS DIFERENCIAS COMPETENCIALES ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. *Las asimetrías competenciales y la voluntad de diferenciación.* 2. *Cataluña: reforma estatutaria y traspaso.* 3. *País Vasco: traspaso sin reforma estatutaria.* 4. *La posición del resto de Comunidades Autónomas: diferencias entre Estatutos.*—III. EL CONTENIDO Y LOS LÍMITES DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS: 1. *Potestad de organización interna y autonomía política:* 1.1. *Fórmulas de organización: la non nata Agencia Catalana.* 1.2. *La creación de cuerpos autonómicos de inspección en materia de seguridad y salud laborales.* 2. *El alcance de la potestad reglamentaria:* 2.1. *El concepto material de legislación.* 2.2. *Los criterios técnicos autonómicos.*—IV. LOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL CARÁCTER INTEGRADO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN: 1. *La necesidad de mecanismos políticos de integración.* 2. *La Conferencia Sectorial.* 3. *Las Comisiones Territoriales, el Consorcio en Cataluña y el Consejo Vasco.* 4. *La Autoridad Central:* 4.1. *Naturaleza del órgano.* 4.2. *Poderes de coordinación.* 4.3. *Poderes de supervisión.*—CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCIÓN (1)

El traspaso de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (en adelante, simplemente Inspección de Trabajo) a Cataluña y al País Vasco permite

---

(1) La raíz del presente estudio es un dictamen de Javier GARCÍA ROCA sobre «Modelos de sistemas de Inspección: análisis comparado y propuestas de futuro» que fue presentado en las Segundas Jornadas Técnicas del Sindicato de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (Palma de Mallorca, 21 de abril de 2005). En aquel momento, en el que se iniciaba el proceso de reforma

indagar, siguiendo el método del estudio de concretos ejercicios competenciales, en los poderes autonómicos de ejecución de la legislación del Estado. La interpretación de los títulos en materia laboral ha tenido un papel destacado en la formación de la jurisprudencia constitucional sobre las competencias de ejecución (2). Del mismo modo, el estudio del traspaso de la Inspección de Trabajo puede contribuir a analizar la evolución de este tipo de competencias tras la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía.

En sentido inverso, desde la perspectiva de las reglas generales de distribución de competencias y de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas quizás se pueda comprender mejor algunos aspectos de un traspaso que añade confusión a la ya escasamente nítida distribución territorial del poder que existía en este campo. Además, el difícil equilibrio entre el traspaso del servicio y el mantenimiento del carácter integrado del sistema de inspección es una manifestación particular de un problema más amplio. La doctrina ha destacado que el régimen de las competencias autonómicas de ejecución debe conjugar el ejercicio autónomo de estas competencias con la aplicación efectiva de la ley y la garantía de la igualdad jurídica sustancial de los ciudadanos en todo el territorio. La teoría general puede ofrecer orientación en un momento en el que no se sabe si el traspaso se ampliará a más Comunidades Autónomas y en el que está pendiente la reforma de la legislación estatal que ordena la Inspección de Trabajo.

El objeto de este estudio no es analizar de forma exhaustiva el traspaso a Cataluña y al País Vasco, ni la revisión del actual marco legal. Sólo se describen brevemente los elementos del complejo proceso de transformación en el que se encuentra inmersa la Inspección de Trabajo que son relevantes para advertir algunas de las incógnitas que suscita el traspaso y situar el posterior estudio competencial (apartado I). El trabajo se centra en aquellos aspectos de la organización de la Inspección de Trabajo que están relacionados con tres temas que son

---

de los Estatutos y aparecían nuevas demandas de ampliación y diferenciación competencial, el dictamen reflexionaba sobre los riesgos de disociar la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social y sobre la vinculación entre la inspección de trabajo y la función legislativa. Agradezco sinceramente la ayuda prestada por Joaquín García Murcia, Catedrático de Derecho del Trabajo de la UCM, que ha resultado fundamental para centrar los problemas que plantea el traspaso y para comprender la compleja estructura organizativa de la Inspección de Trabajo. Mis agradecimientos también para Isabel San José Blanco, Alfredo Allué Buiza, Ángel Martín Román y Alfonso Moral de Blas.

(2) La STC 18/1982, de 4 de mayo, y la STC 86/1991, de 25 de abril, son dos ejemplos de cómo una parte importante de las sentencias que marcan los elementos básicos de los conceptos de legislación y ejecución tienen como objeto actuaciones públicas en el ámbito del trabajo y de las relaciones laborales.

centrales en el análisis doctrinal de las competencias autonómicas de ejecución: las diferencias competenciales entre Comunidades Autónomas (apartado II), el contenido y los límites de las competencias autonómicas de ejecución (apartado III) y los instrumentos de cooperación y coordinación (apartado IV).

## I. UNA APROXIMACIÓN A LAS TRANSFORMACIONES EN LA ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL ESTADO AUTONÓMICO

### 1. *La secuencia formada por las reformas estatutarias, decretos de traspaso, convenios de colaboración y caducidad del proyecto de ley estatal*

La ordenación de la Inspección de Trabajo se ha visto alterada por una cadena de decisiones que tiene su origen en la aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña. El acontecimiento principal ha sido el traspaso del servicio de inspección, primero a Cataluña y posteriormente al País Vasco (3), al que ha seguido la actualización de los instrumentos de colaboración entre el Estado y estas dos Comunidades Autónomas (4). El frustrado intento de reformar la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, LIT), constituye, por el momento, el último episodio de este complejo proceso. El proyecto de ley presentado por el anterior Gobierno, de forma simultánea al traspaso al País Vasco (5), caducó como consecuencia de la disolución de las Cortes Generales y de la convocatoria de las elecciones de 2011, dejando abierta la adaptación del vigente marco normativo regulador de la Inspección de Trabajo.

La negociación bilateral entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas ha precedido en el tiempo y prefigurado el signo de los cambios. El traspaso del servicio de inspección ha sido posible sin modificar antes la Ley, porque el propio legislador abre la organización del sistema de Inspección de Trabajo a la negociación bilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas al esta-

---

(3) Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, y Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, respectivamente.

(4) El Estado y la Generalitat han celebrado dos nuevos convenios. En el primero se recogen las líneas generales de colaboración (Resolución de 5 de marzo de 2010, publicada en el BOE el 9 de marzo de 2010) y el segundo tiene como objeto la constitución del Consorcio «Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Cataluña» (Resolución de 4 de mayo de 2010, publicada en el BOE el 14 de mayo de 2010). El panorama de los nuevos convenios de colaboración se completa, hasta la fecha, con el suscrito con el Gobierno Vasco (Resolución de 21 de diciembre de 2011, publicada en el BOE el 28 de diciembre de 2011).

(5) El proyecto de ley fue publicado en el BOCG el 24 de junio de 2011.

blecer una vía para modificar la adscripción orgánica de los funcionarios de la Inspección de Trabajo. El artículo 17.3 y la disposición adicional séptima de la LIT permiten transferir estos funcionarios a alguna Comunidad Autónoma mediante un acuerdo entre la Administración General del Estado y la Administración autonómica. Aunque parece que no pueden oponerse reparos a la legalidad de los decretos de traspaso, la estrategia de «transferencia sin reforma legislativa» no deja de provocar cierta perplejidad, porque incrementa la distancia entre el modelo organizativo que la ley recoge y el que en realidad existe en dos de las Comunidades Autónomas más dinámicas económicamente y además impide la discusión en las Cortes Generales de modelos alternativos de vertebración territorial de la Inspección de Trabajo. Esta dinámica ha convertido en inviables las propuestas de reformar la organización territorial de la Inspección de Trabajo en el conjunto del Estado mediante la creación de una Agencia Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con participación del Ministerio de Trabajo y de las Comunidades Autónomas, que hubiera requerido la previa reforma legislativa (6).

## 2. *¿Reforma sin ruptura?*

La consecuencia del traspaso puede describirse como la superación del estadio de «dependencia funcional» con el fin de pasar al nivel más intenso de «adscripción orgánica» (7). Cataluña y el País Vasco suman a la dirección funcional de la inspección en materia laboral que ya ejercían, como el resto de Comunidades Autónomas, nuevos poderes de organización del servicio de inspección. La Administración autonómica puede encomendar órdenes de servicio a la Inspección de Trabajo y además, en aquellas Comunidades que hayan recibido la transferencia, decidir sobre cuestiones organizativas, como, por ejemplo, las condiciones de trabajo de sus funcionarios.

Conviene precisar que el traspaso de la Inspección de Trabajo incluye la reserva de algunas facultades ejecutivas a favor del Estado. El Estado sigue manteniendo la dirección de la actuación inspectora en materia de seguridad social (8). Una parte de los Inspectores de Trabajo continúa adscrita al Estado

---

(6) GARCÍA ROCA (2005b).

(7) GARCÍA MURCIA (2011): 178.

(8) En relación con la discutida interpretación del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE, que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, véanse las SSTC 124/1989, de 7 de julio; 146/1992, de 16 de octubre, y 195/1996, de 28 de noviembre.

para ejercer las funciones reservadas a éste, por lo que en Cataluña y el País Vasco una inspección autonómica coexiste con otra estatal. Este desdoblamiento no parece contribuir a la ansiada eficacia administrativa, tan necesaria en el momento actual para legitimar la actuación pública. No se ha producido un incremento del número de inspectores, que han quedado repartidos entre la Administración estatal y autonómica, pero la combinación entre el traspaso y la reserva de funciones por parte del Estado puede tener como efecto la duplicación en las estructuras directivas, porque la creación de nuevos mandos en la Administración autonómica se produce sin que hayan desaparecido las direcciones territoriales y jefaturas provinciales del Estado.

La transferencia a la Administración autonómica de funcionarios y medios materiales se trata de conjugar con el mantenimiento de un sistema muy consolidado de Inspección de Trabajo. Los decretos de traspaso y los convenios de colaboración reiteran el respeto a la concepción única e integral del sistema de inspección y el proyecto de ley caducado enfatizaba que las modificaciones no alteraban las «señas de identidad» de la Inspección de Trabajo, por lo que se prefería una reforma de la Ley de 1997 a la elaboración de un nuevo texto legal. Se asume el modelo integral o generalista de inspección, definido por el Estado en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 149.1.7 CE, que se basa en la concentración en un único servicio de la vigilancia del cumplimiento del conjunto de normas del orden social y en los «principios de unidad de función y de acto», que permiten a los inspectores detectar diferentes tipos de infracciones en una única visita a un centro de trabajo. Se adopta también como presupuesto el carácter nacional de los cuerpos de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, que tiene carácter básico de acuerdo con el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE (9). Estos elementos se asientan, como destaca el preámbulo de la LIT, en una «acreditada tradición» forjada a través de un largo «proceso histórico de progresión en la regulación de la función inspectora» y tienen innegables ventajas de simplificación y eficacia, a lo que no es indiferente el prestigio y la calidad de los funcionarios estatales de la inspección de trabajo (10). Resta despejar la incógnita de si será posible la pretendida conservación de los rasgos esenciales del sistema de inspección o si, por el contrario, la actuación de dos inspecciones en paralelo, una encargada de las cuestiones laborales y otra de las relacionadas

---

(9) La STC 25/1983, de 7 de abril, ha considerado que la existencia de un cuerpo de funcionarios de alta cualificación tiene carácter básico (en relación con los Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local).

(10) RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (1999): 25-26.

con la seguridad social, no conllevará la inevitable ruptura del modelo integral y de la unidad de función.

## II. LAS DIFERENCIAS COMPETENCIALES ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 1. *Las asimetrías competenciales y la voluntad de diferenciación*

Los traspasos a Cataluña y al País Vasco originan una divergencia en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas respecto del ejercicio de la función pública inspectora en materia laboral. Como ya se ha señalado, en estas dos Comunidades, los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social pasan a depender orgánicamente de la Administración Autonómica, mientras que en el resto siguen dependiendo de la Administración General del Estado. La heterogeneidad entre Comunidades Autónomas es aún mayor, si se tiene en cuenta que, en el País Vasco, el Estado es responsable de la vigilancia de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros, mientras que esta función ha sido transferida a la Generalitat (11).

Las diferencias entre Comunidades Autónomas que produce el traspaso suscitan preguntas que enlazan con el debate académico sobre las asimetrías competenciales (12). La existencia de dos niveles de descentralización en materia laboral no responde a ninguna circunstancia prevista constitucionalmente. El nuevo régimen de la Inspección de Trabajo en Cataluña y el País Vasco no está relacionado con las vías de acceso a la autonomía, como sucedió en el período comprendido entre la aprobación inicial de los Estatutos de Autonomía y los acuerdos autonómicos de 1992. En aquella fase inicial del Estado Autnómico, la existencia de dos niveles de autogobierno venía determinada por la Constitución y era consecuencia de los diferentes procedimientos de acceso a

---

(11) Mediante el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, se aprueba el traspaso a Cataluña en materia de autorizaciones de trabajo a los extranjeros y posteriormente se introduce en la legislación sobre extranjería las nuevas funciones que pueden asumir las Comunidades Autónomas (art. 55.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero —en la redacción que de este artículo introduce la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre— y art. 253 del Real Decreto 557/2011, de 20 abril).

(12) Sobre el término «asimetrías», que parece haberse generalizado en el debate académico sobre las diferencias entre Comunidades Autónomas, pueden verse ÁLVAREZ CONDE (1997), TRUJILLO (1997) y GARCÍA ROCA (1997a, 1997b y 2005a).

la autonomía (reflejados en los arts. 148.2 y 151.1 CE). Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, que habían accedido a la autonomía a través de la «vía rápida», incluyeron dentro de las competencias previstas en sus Estatutos la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral (13). Por el contrario, las Comunidades de «vía lenta» tuvieron que ceñirse al catálogo de competencias del artículo 148 CE y recogieron únicamente la posibilidad de asumir la competencia de ejecución laboral en el caso de reforma estatutaria después de que transcurrieran los cinco años previstos en el artículo 148.2 CE o en el supuesto de que el Estado aprobara una ley orgánica de transferencia o delegación de acuerdo con el artículo 150.2 CE. Estas diferencias iniciales entre Comunidades Autónomas se fueron superando a través de la aprobación de leyes orgánicas de transferencia (primero en el caso de las Comunidades de Canarias y Valencia —mediante las Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982, de 10 de agosto— y una década después en el resto de autonomías con la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre) y posteriormente con la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de «vía lenta» en 1994. La Constitución no establece en el presente límites que impidan a una parte Comunidades Autónomas acceder el máximo nivel competencial, que aparece determinado por las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE.

El traspaso de la Inspección de Trabajo es resultado de una «aspiración diferenciadora» (14). Un paso más en la voluntad de las Comunidades Autónomas, especialmente las nacionalidades históricas, de ejercer de forma diferenciada sus competencias de ejecución para crear marcos autonómicos de relaciones laborales (15). En este sentido, el Preámbulo de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2010, de 19 de mayo, manifiesta la determinación de la Generalitat de asumir el control de «un servicio valioso y necesario para la ejecución de las políticas públicas de mejora del espacio catalán de relaciones laborales y de la calidad del empleo». Para dar respuesta al interrogante sobre si se generalizará

---

(13) Este diferente tratamiento jurídico tiene como antecedente la existencia de distintos niveles de autogobierno en materia laboral durante la Segunda República. La Constitución de 1931 atribuía al Estado la legislación social y preveía que la ejecución podía corresponder a las regiones autónomas (art. 15, regla 1.<sup>a</sup>). Esta competencia fue incluida en términos muy similares por los Estatutos de Cataluña (1932) y País Vasco (1936), así como en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia (1936), pero el único traspaso que se realizó fue el correspondiente a Cataluña. El 3 de septiembre de 1933 se publicaba en la Gaceta de Madrid (núm. 246, pág. 1482) un decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros por el que se transfería a la Generalidad los servicios de ejecución de las leyes de trabajo.

(14) Este término lo emplea TRUJILLO (1997): 18-21, para distinguir entre hechos diferenciales y aspiraciones diferenciadoras.

(15) LÓPEZ LÓPEZ (1993) y GARCÍA ROCA (1996).

el traspaso o si, por el contrario, se consolidará la existencia de dos niveles competenciales, es necesario examinar el fundamento de la heterogeneidad competencial. En esta parte del trabajo se analiza si la actual asimetría responde a las diferentes cláusulas estatutarias de distribución de competencias o sólo al juego de la negociación bilateral de las transferencias.

## 2. *Cataluña: reforma estatutaria y traspaso*

En Cataluña, la transferencia forma parte del desarrollo del Estatuto de 2006, que concreta el alcance de la competencia autonómica de ejecución laboral señalando que los funcionarios encargados de la inspección «dependerán orgánica y funcionalmente» de la Generalitat (art. 170.2). El nuevo Estatuto pretende ser más terminante en este punto que el artículo 11 del Estatuto de Cataluña de 1979, que señalaba que la Comunidad Autónoma asumía los servicios que ostentaba el Estado respecto a las relaciones laborales en el momento de aprobación del Estatuto. La aplicación de la lógica del blindaje competencial en este caso persigue modificar la situación previa, en la que el legislador estatal había mantenido la dependencia orgánica de la Inspección de Trabajo de la Administración General del Estado a pesar de la naturaleza claramente ejecutiva de las funciones organizativas del servicio de inspección laboral y de las disposiciones del Estatuto de 1979 en favor del traspaso. El sistema de dependencia orgánica de la Inspección respecto del Ministerio de Trabajo previsto en la LIT fue refrendado por el Tribunal Constitucional, que declaró que era «constitucionalmente aceptable» en tanto no supusiera «interferencia en la actuación de los Inspectores como órganos al servicio y bajo la dependencia funcional de la Administración autonómica» (16).

La declaración de constitucionalidad del artículo 170.2 del Estatuto deja a salvo el fundamento competencial del traspaso, que se acordó sin aguardar a que el Tribunal Constitucional resolviera el recurso de inconstitucionalidad. La Sentencia sobre el Estatuto convalida la solución acordada por el Estado y la Generalitat de realizar el traspaso sobre la base de la concepción integral del sistema de inspección y del carácter nacional de los cuerpos de inspectores y subinspectores. Se señala que la regulación estatutaria es compatible con la «opción legal» de mantener el principio de la doble dependencia funcional y el sistema de selección nacional de los inspectores. La Sentencia reconoce además que el legislador puede seguir atribuyendo a la Inspección de Trabajo cometi-

---

(16) STC 249/1988, de 20 de diciembre (FJ 1).

dos y funciones correspondientes a materias tanto de competencia autonómica como de competencia estatal (17).

### 3. País Vasco: traspaso sin reforma estatutaria

La transferencia de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma Vasca no es el resultado de una reforma estatutaria previa. Fue requerida por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) en una propuesta de resolución que se presentó con ocasión del debate sobre el estado de la Nación de 2010 (16 de julio de 2010) y que fue rechazada por el Congreso. Posteriormente, el PSOE se comprometió con el PNV a llevar a cabo el traspaso en el primer semestre de 2011 en el marco del acuerdo que ambas formaciones firmaron en octubre de 2010 para garantizar la estabilidad del Gobierno hasta el final de la legislatura. Por lo tanto, el País Vasco ha recibido el traspaso partiendo de una situación estatutaria diferente. El Estatuto de Guernica complementa la asunción de competencias de ejecución laboral con dos previsiones adicionales. Se declara que la Comunidad Autónoma se hará cargo de «las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado». El precepto es aún más concreto cuando atribuye a la Comunidad Autónoma la «facultad de organizar, dirigir y tutelar» los servicios del Estado para la ejecución de la legislación laboral (art. 12.2).

### 4. La posición del resto de Comunidades Autónomas: diferencias entre Estatutos

El traspaso a Cataluña y al País Vasco pone al resto de Comunidades Autónomas ante el dilema de reivindicar la igualación competencial o mantenerse a la expectativa. Los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Extremadura, Galicia y Comunidad Valenciana ofrecen una base estatutaria clara para recibir el traspaso. Los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Aragón prevén expresamente la posibilidad de asumir la dirección orgánica de la Inspección de Trabajo, siguiendo el ejemplo del Estatuto de Cataluña de 2006 (arts. 63.2 y 77.2.<sup>a</sup>, respectivamente). Los Estatutos de Galicia (18) y la Comunidad Valenciana contienen cláusulas parecidas a la del Estatuto de Guernica. Estos Estatutos

---

(17) STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 106).

(18) CASAS BAAMONDE (1988).

afirman que la Comunidad Autónoma asume los servicios de ejecución laboral que ostenta el Estado (arts. 29 y 51.1, respectivamente). El Estatuto de Extremadura posiblemente permite llegar a la misma conclusión desde una redacción distinta. Este Estatuto indica que la función pública inspectora está incluida en las competencias de ejecución en trabajo y relaciones laborales (art. 11.7). La asunción por parte de todas estas Comunidades Autónomas de las competencias organizativas sobre la Inspección de Trabajo aparece recogida, al menos de manera potencial, en sus Estatutos, por lo que la realización del traspaso depende de una decisión política. En el caso de las competencias de ejecución, el decreto de traspaso —y la consiguiente puesta a disposición de la Administración autonómica de los medios materiales y personales imprescindibles— es condición para el pleno ejercicio de las competencias recogidas en el Estatuto (19).

Frente a este grupo de Estatutos de Autonomía, están aquellos que no hacen ninguna referencia expresa a la organización de la inspección. Los Estatutos de Castilla y León, Islas Baleares y Extremadura incluyen únicamente el título de ejecución en materia de empleo y relaciones laborales. Mantienen el mismo modelo que los Estatutos de otras Comunidades Autónomas que han optado por no sumarse a la última ronda de reformas estatutarias (Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra). Sin embargo, la organización de la Inspección de Trabajo podría considerarse incluida dentro de las competencias de ejecución laboral de las que son titulares todas las Comunidades Autónomas. La STC 31/2010 parece confirmar que la «competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora» a la que se refiere el artículo 170.2 del Estatuto de Cataluña no es un título competencial independiente, ni tan siquiera una submateria, sino que lo que hace el Estatuto es recoger de forma exhaustiva las facultades que integran la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales. Las potestades organizativas del servicio de inspección estarían potencialmente incorporadas al título ejecución laboral, de la misma forma que actualmente todas las Comunidades Autónomas ejercen la dirección funcional de la Inspección, sin necesidad de que esta facultad aparezca individualizada en el Estatuto. La posibilidad de que los funcionarios de la Inspección de Trabajo sean adscritos a la Administración autonómica aparece además expresamente prevista en la Ley respecto de cualquier Comunidad Autónoma (art. 17.3 y disposición adicional séptima LIT). Según esta interpretación, las diferencias entre Estatutos no conllevarían forzosamente la existencia de distintos niveles competenciales en relación con la Inspección de Trabajo y podría, en consecuencia, traspasarse la Inspección de Trabajo a

---

(19) ARGULLOL I MURGADAS (1989): 31.

cualquier Comunidad Autónoma sin necesidad de reformar sus Estatutos ni de aprobar leyes orgánicas de transferencia y delegación.

Resulta difícil hacer pronósticos sobre si el traspaso se generalizará o si se consolidará la existencia de dos niveles competenciales en materia laboral. El proceso autonómico se ha caracterizado hasta 2006 por una tendencia hacia la igualación competencial. La transferencia de las competencias de ejecución laboral se produjo a un ritmo diferente en cada Comunidad Autónoma pero el punto de llegada fue el mismo. Los primeros acuerdos que el Estado firmó con el País Vasco (Real Decreto 2209/1979, de 7 de diciembre) y Cataluña (Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre) anticiparon el contenido de los posteriores trasposos a Andalucía, la Comunidad Valenciana y Canarias (1982-1984) y finalmente al resto de Comunidades Autónomas (a partir de 1994). Sin embargo, cabe recordar que la igualación competencial no viene determinada tácita o expresamente por la Constitución y que ambas alternativas son igualmente posibles (20). La duplicación administrativa que conlleva el traspaso, por el mantenimiento de una parte de los funcionarios bajo la dependencia del Estado para vigilar el cumplimiento de las normas sobre extranjería y seguridad social, junto con los mayores recursos que requieren los órganos de colaboración creados en Cataluña y el País Vasco en comparación con las actuales Comisiones Territoriales, podrían disuadir al Estado y a las Comunidades Autónomas de extender el traspaso del servicio de la Inspección de Trabajo mientras se mantenga el actual contexto de crisis económica.

### III. EL CONTENIDO Y LOS LÍMITES DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

#### 1. *Potestad de organización interna y autonomía política*

1.1. *Fórmulas de organización: la non nata Agencia Catalana.* La naturaleza administrativa de la función ejecutiva no debe llevar a minusvalorar su importancia para la configuración del principio de autonomía (21). García de Enterría explica que la descentralización de la función ejecutiva favorece la adaptación de la aplicación de la legislación estatal a las necesidades de cada territorio y el acercamiento de la Administración a los ciudadanos, mientras que la responsabilidad de la Administración autonómica ante la Asamblea Par-

---

(20) LÓPEZ GUERRA (1992-1993).

(21) GARCÍA DE ENTERRÍA (1985) y JIMÉNEZ ASENSIO (1993): 24-25.

lamentaria respectiva permite valorar el grado de eficacia de la gestión pública comparándola con el rendimiento en el resto del territorio (22).

La pluralidad de opciones políticas y el control parlamentario han estado presentes en las primeras experiencias de organización del servicio de Inspección en Cataluña. El Parlamento de Cataluña aprobó de forma temprana la Ley 11/2010, de 19 de mayo, de la Agencia Catalana de la Inspección de Trabajo. A pesar de su rango normativo, ésta es una norma reglamentista que tiene como objeto la organización de la Inspección de Trabajo de Cataluña (23). El modelo organizativo de la Agencia Catalana, adoptado durante la mayoría parlamentaria del tripartito (PSC, ERC e IC), no ha llegado a implantarse al incumplir el Gobierno catalán el plazo de tres meses que preveía la disposición final primera de la ley para aprobar los estatutos de este organismo autónomo (24). La llegada de CIU al Gobierno parece que ha supuesto un cambio de orientación. La disposición adicional quinta del Decreto 352/2011, de 7 de junio, de reestructuración del Departamento de Empresa y Ocupación manifiesta la intención de impulsar los cambios legislativos para suprimir la Agencia. Esta intención aparece confirmada por la respuesta del Consejero a la interpelación al Gobierno sobre el futuro de la Inspección presentada en el Pleno por el grupo del PP en julio del mismo año y en la subsiguiente moción aprobada por el Parlamento de Cataluña (25).

1.2. *La creación de cuerpos autonómicos de inspección en materia de seguridad y salud laborales.* Las Comunidades Autónomas han mostrado su interés en ejercer sus competencias organizativas mediante la creación de servicios propios de seguridad y salud laborales. La implantación de estos servicios autonómicos ha encontrado un importante límite en la atribución de la función inspectora en el ámbito de la prevención de riesgos laborales por parte de la LIT a los cuerpos de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social (arts. 2 y 3.1.2 de la LIT). Este precepto tiene

---

(22) GARCÍA DE ENTERRÍA (1985): 180 y 243.

(23) La posibilidad de que la potestad organizativa de las Comunidades Autónomas se manifieste en forma de leyes es aceptada en la STC 35/1982, de 14 de junio.

(24) Mediante normas de rango reglamentario se configuró un modelo transitorio de organización, hasta que la Agencia iniciara su actividad, que se estructura mediante una Dirección General (Decreto 25/2010, de 2 de marzo) y una delegación territorial en cada provincia (Decreto 86/2010, de 29 de junio).

(25) El desarrollo de la interpelación puede consultarse en el Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, serie P, núm. 53, de 21 de julio de 2011, págs. 58-63, y la moción aprobada está recogida en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 152, de 10 de octubre de 2011, pág. 7. Hay un informe del Consejero relativo al cumplimiento de la moción que está publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 264, de 5 de marzo de 2012, págs. 63-64.

carácter básico en virtud de la competencia del Estado para dictar «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios» (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE). El carácter básico de los cuerpos nacionales atrae a la competencia del Estado por vía de consecuencia o conexión, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la regulación de aquello que sea preciso para la preservación de la institución (26).

La posibilidad de encomendar la función inspectora a funcionarios autonómicos prevista en la disposición adicional sexta de la LIT es muy restrictiva. La limitación del ámbito de aplicación a las materias donde las Comunidades Autónomas dispongan de «competencias legislativas plenas» y la exigencia de reserva de Ley supusieron un obstáculo al intento por parte del Gobierno Vasco de crear un servicio público autonómico para vigilar el cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales respecto de las minas y las cooperativas. Los reglamentos autonómicos que fueron anulados por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco atribuían plenas facultades a los inspectores de Seguridad y Salud Laboral y destacaba su independencia «frente a cualquier influencia exterior indebida». Tan sólo se preveía la opción de informar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cuando los funcionarios autonómicos consideraran que las irregularidades detectadas eran de la competencia del Estado (27).

La actuación de los cuerpos autonómicos de funcionarios parece quedar limitada al ejercicio de funciones de apoyo y colaboración con la Inspección de Trabajo en materia de prevención de riesgos laborales (arts. 9.2 y 3 y 43.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre). Los funcionarios autonómicos pueden comprobar las condiciones de seguridad y salud en las empresas y emitir un requerimiento para que se cumpla la normativa. Pero si la situación de incumplimiento persiste, debe remitirse informe a la Inspección de Trabajo para que levante la

---

(26) STC 25/1983, de 7 de abril. BERNADÍ GIL (2007): 290-293, critica esta jurisprudencia por suponer la extensión del concepto de lo básico al ejercicio de competencias que tienen una clara naturaleza administrativa, lo que supone la «retención» de facultades ejecutivas por parte del Estado, limitando el margen de autonomía previsto en el Estatuto.

(27) La STSJ del País Vasco núm. 237/2009, de 1 de abril, anula el Reglamento del procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de minas, canteras y túneles (Decreto 19/2008, de 29 de enero, del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco). Se argumenta que el rango reglamentario de la norma autonómica no tendría cabida en la disposición adicional sexta de la LIT. La STSJ del País Vasco núm. 298/2009, de 7 de mayo, anula el Reglamento del procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Cooperativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 18/2008, 29 de enero, del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, del Gobierno Vasco). La Sala encuadra el Reglamento dentro de la materia laboral y no de cooperativas, por lo que concluye que la Comunidad Autónoma no tiene competencias legislativas plenas.

correspondiente acta de infracción. En este esquema se inscribe la creación de un Cuerpo de Subinspectores de Seguridad y Salud en el Trabajo por la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2010, que sustituye los servicios técnicos de seguridad y salud laborales con los que ya contaba la Generalitat (disposición adicional tercera) (28).

## 2. *El alcance de la potestad reglamentaria*

2.1. *El concepto material de legislación.* La potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas es posiblemente el aspecto más controvertido en la delimitación de la competencia ejecutiva. El Tribunal Constitucional ha mantenido un criterio material de legislación, según el cual corresponde al Estado la potestad exclusiva para aprobar los reglamentos que desarrollan o complementan la ley, por lo que la competencia de ejecución de las Comunidades Autónomas se circunscribe a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva. El Alto Tribunal interpreta que la finalidad de los títulos que atribuyen al Estado la competencia legislativa plena es mantener la uniformidad en la ordenación jurídica de la materia (29). La aplicación estricta de esta jurisprudencia por parte del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha tenido como consecuencia la anulación de varios Decretos del Gobierno Vasco que reglamentaban el procedimiento para la imposición de sanciones en materia de prevención de riesgos laborales (30). El Tribunal Superior de Justicia llega a afirmar que «ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución» de la legislación estatal (31).

---

(28) El Consejo de Garantías Estatutarias se pronunció sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de este aspecto del proyecto de ley, a iniciativa de los diputados del grupo popular en el Parlamento de Cataluña. Los solicitantes del dictamen argumentaban que la Ley autonómica atribuía a los subinspectores de seguridad y salud en el trabajo funciones que en la legislación estatal corresponden a los cuerpos nacionales de inspectores y subinspectores. El Dictamen 5/2010, de 20 de abril, sostiene que la atribución de funciones que se realiza en la de la Ley autonómica respeta la legislación estatal. El Dictamen tiene un voto particular del consejero Julio Añoveros i Trias de Bes, quien sostiene que la creación del cuerpo de Subinspectores de Seguridad y Salud en el Trabajo excede el ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña.

(29) Esta jurisprudencia constitucional tiene su origen en la STC 18/1982, de 4 de mayo.

(30) SSTSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>), núm. 237/2009, de 1 de abril; núm. 298/2009, de 7 de mayo, y núm. 355/2009, de 21 de mayo.

(31) STSJ núm. 298/2009, de 7 de mayo.

La jurisprudencia constitucional sobre los conceptos de legislación y ejecución ha sido criticada por un sector de la doctrina basándose en razones dogmáticas (la inseguridad de la distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos), históricas (la discusión sobre el significado del art. 20 de la Constitución de 1931) y relacionadas con el bloque de la constitucionalidad (la conveniencia de una interpretación más atenta a los títulos autonómicos de ejecución recogidos en los Estatutos y al ejercicio de la autonomía política) (32). Se proponen al Tribunal Constitucional diversas alternativas para modificar su jurisprudencia. Cruz Villalón sugiere introducir un «concepto formal» de los reglamentos ejecutivos, para excluir normas administrativas de rango ínfimo como las circulares (33). Jiménez Asensio aboga por rebajar el grado de homogeneidad normativa exigido por el artículo 149.1 CE y reconocer a las Comunidades Autónomas la capacidad de adecuar la norma a realidades potencialmente distintas. Se trataría de limitar el concepto de legislación a los reglamentos de desarrollo «de carácter primario», es decir, aquellos directamente conectados con la ley. La Administración autonómica podría de esta forma dictar reglamentos que tuvieran una «finalidad meramente complementaria» (reglamentos de desarrollo de carácter secundario) (34).

Con la intención de modificar esta jurisprudencia constitucional se definen en el artículo 112 del Estatuto de Cataluña de forma detallada las potestades que integran la función ejecutiva. Este precepto, que señala que la potestad reglamentaria de la Generalitat «comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado», se fundamenta en la idea sostenida por parte de la doctrina de que la responsabilidad para concretar los conceptos de legislación y ejecución corresponde a los Estatutos de Autonomía. La asunción por parte de las Comunidades Autónomas de diferentes grados de ejercicio de la potestad reglamentaria se admite por estos autores como una consecuen-

---

(32) CRUZ VILLALÓN y TORNOS MAS (1992), JIMÉNEZ ASENSIO (1993): 129-138 y BERNADÍ GIL (2007): 439-465.

(33) CRUZ VILLALÓN y TORNOS MAS (1992): 23. En la STC 249/1988, de 20 de diciembre, el Tribunal Constitucional sostuvo que los órganos centrales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social eran competentes para remitir circulares en materia de inspección y sanción laboral cuando su contenido encajase dentro del concepto material de legislación. Para valorar la Sentencia hay que tener en cuenta que se examinaba el encaje de una circular que regulaba, con carácter provisional, aspectos que posteriormente fueron incluidos en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social. La circular concretaba las infracciones laborales de los empresarios, regulaba el contenido de las actas de obstrucción de la inspección y determinaba las escalas de sanciones.

(34) JIMÉNEZ ASENSIO (1993): 171-172.

cia del principio dispositivo y de la regulación plural de los Estatutos (35). De acuerdo con Bernardí Gil el citado artículo 112 del Estatuto debería interpretarse como una atribución a Cataluña de una potestad reglamentaria general de carácter concurrente, que debería sustituir en la jurisprudencia constitucional a una «artificialiosa compartición» basada en la naturaleza de las normas reglamentarias (36).

La Sentencia del Estatuto de Cataluña no ha asumido estos postulados y parece apuntalar la línea jurisprudencial tradicional del Tribunal Constitucional. La Sentencia defiende un concepto homogéneo de legislación argumentando que los Estatutos pueden asignar competencias a las Comunidades Autónomas, pero la definición de categorías constitucionales «no puede tener otra sede que la Constitución formal ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo» (37). Para mitigar la incertidumbre provocada por la dispersión de los criterios acuñados por la jurisprudencia constitucional para identificar las categorías que emplea el artículo 149.1 CE, se permite que los Estatutos puedan «relacionar sin definir» el alcance de los conceptos de bases o de legislación, «sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que les es en sí misma indisponible» (38). La Sentencia descarta que la competencia ejecutiva de la Generalitat incluya una potestad reglamentaria de alcance general. El Tribunal, mediante una interpretación correctora que se lleva al fallo, limita el alcance de la potestad reglamentaria a la que se refiere ambiguamente el artículo 112 EAC a la emanación de «reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica» (39).

2.2. *Los criterios técnicos autonómicos.* La posibilidad de que la Inspección de Trabajo Catalana cree criterios técnicos o adapte algunos de los aprobados por la Autoridad Central a la realidad de las empresas catalanas se realiza después del traspaso. Los convenios de colaboración del Ministerio de Trabajo con la Generalitat y el Gobierno Vasco encomiendan a cada Administración la adopción de los criterios técnicos en el ámbito de sus respectivas competencias. El Decreto 25/2010, de 2 de marzo, atribuye a la Dirección de la Inspección de Trabajo en Cataluña la facultad de elaborar criterios técnicos para orientar la labor inspectora.

---

(35) JIMÉNEZ ASENSIO (1993): 130-136 y BERNADÍ GIL (2007): 424-437.

(36) BERNADÍ GIL (2007): 475-522.

(37) STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 57).

(38) *Idem*, FJ 58.

(39) *Idem*, FJ 61. Pueden existir dudas sobre a qué se refiere la Sentencia con reglamentos de «ordenación funcional», que parece una expresión nueva dentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia constitucional sobre el concepto de legislación excluye la eficacia frente a los administrados de los criterios técnicos autonómicos. La STC 27/1983, de 20 de abril, circunscribe la potestad de las Comunidades Autónomas para dictar circulares al ámbito de la organización interna. La Sentencia resolvió un conflicto de competencia interpuesto por el Gobierno central contra una circular del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña sobre interpretación y aplicación de una norma reglamentaria aprobada por el Estado en materia de cotización por horas extraordinarias. El Tribunal Constitucional sostuvo que en este caso el criterio del contenido no servía para calificar la naturaleza de la circular. Cuando el resto de criterios resulta insuficiente, de forma que un mismo contenido puede calificarse como norma o como acto interno, la Sentencia afirma que resulta necesario acudir al criterio de la competencia. De acuerdo con este criterio, si el órgano del que emanó la circular sólo tiene competencia normativa habrá que atribuirle carácter de norma y si tiene competencia ejecutiva habrá que atribuirle el valor de un acto interno. La consecuencia en el caso concreto no es la nulidad de la circular, sino la interpretación de que la circular tiene sólo alcance interno. La solución que aplica esta Sentencia, como explica su ponente en un trabajo académico posterior, se basa en el principio de conservación de los actos jurídicos (40).

#### IV. LOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL CARÁCTER INTEGRADO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN

##### 1. *La necesidad de mecanismos políticos de integración*

Ignacio de Otto comienza su trabajo sobre la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas afirmando que la cuestión central que plantea la disociación de las funciones de legislar y ejecutar radica en establecer mecanismos que aseguren que la ley se ejecuta en sus propios términos y que se respetan los mínimos de homogeneidad que exige el principio de igualdad entre los ciudadanos. A estos objetivos se suma la obligación del Estado de garantizar, como le encomienda el artículo 93 de la Constitución, el cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión de la soberanía (41).

---

(40) GÓMEZ-FERRER MORANT (1989): 53.

(41) DE OTTO (1991).

En el caso concreto de la Inspección de Trabajo, lo anterior se traduce en la necesidad de compatibilizar el respeto a las competencias autonómicas con la subsistencia de un «sistema integrado», en el que se exija de forma efectiva el cumplimiento de las normas del orden social en todo el Estado y en el que se garantice la unidad de mercado evitando la fragmentación territorial de las condiciones sustanciales de trabajo y de ejercicio de la actividad empresarial. En relación con las obligaciones internacionales que el Estado debe garantizar en esta materia, la referencia son los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, que tienen además eficacia jurídica en el Derecho interno de acuerdo con lo previsto en el artículo 96 CE. El Estado también tiene el deber de velar por la ejecución de las acciones y programas promovidos por la Unión Europea en materia de seguridad y salud en el trabajo. La estrategia comunitaria diseñada en este ámbito refleja el significado de las medidas ejecutivas para la integración europea. La Comisión afirma que «una aplicación efectiva y equivalente de las legislaciones nacionales que transponen el acervo comunitario en materia de salud y seguridad en el trabajo es una condición indispensable para garantizar niveles de protección comparables en todos los Estados miembros». Para alcanzar este objetivo propone incrementar la cooperación entre las inspecciones de trabajo de los Estados miembros en la vigilancia de las normas laborales e intensificar las acciones conjuntas respecto de sectores o de riesgos específicos (42).

García de Enterría advierte de que el control jurisdiccional de la legalidad de la aplicación autonómica de la normativa estatal resulta insuficiente para garantizar la igualdad de derechos entre ciudadanos de distintas Comunidades Autónomas, siendo necesario que la vinculación entre legislación y ejecución se articule a través de instrumentos políticos de integración (43). Como señala Bassols Coma, el control por la jurisdicción contencioso-administrativa del principio de legalidad puede resultar suficiente para atender la vinculación de la función ejecutiva a la ley desde una perspectiva individualizada, que atienda a la posición subjetiva de los administrados. Sin embargo, «cuando se contempla la función ejecutiva como una realización masiva y permanente de actos, prestaciones y servicios públicos que —como ocurre en la actual fase del llamado Estado Social de Derecho— afectan e inciden en el conjunto de la sociedad y de las condiciones de vida de los ciudadanos queda patente que esta colosal in-

---

(42) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)» (COM/2007/0062 final).

(43) GARCÍA DE ENTERRÍA (1985): 220.

fraestructura de ejecución debe quedar organizada y dirigida responsablemente desde las instancias políticas, constitucionalmente previstas» (44).

Los términos de cooperación y coordinación se utilizan de modo indistinto en los convenios de colaboración suscritos por el Ministerio de Trabajo con la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco (45). El término coordinación se emplea, en este contexto, en sentido genérico y como un principio general de la organización administrativa, que establece un mandato a los poderes públicos de actuar conjuntamente en el ejercicio de sus respectivas competencias. Sin embargo, como señala De Otto, es necesario precisar y distinguir ambos conceptos porque llevan a problemas diferentes, no por un mero afán de clasificación académica (46). Las técnicas de cooperación y coordinación, cuando se utilizan de forma rigurosa estos términos, inciden con distinta intensidad en el ejercicio autónomo de las potestades ejecutivas. Mientras en la coordinación en sentido estricto el Estado ejerce un poder de dirección, en las técnicas de cooperación las Comunidades Autónomas mantienen su capacidad decisoria plena. Por este motivo, la coordinación debe estar amparada en la pertinente atribución competencial (47).

## 2. *La Conferencia Sectorial*

La cooperación multilateral en materia de inspección de trabajo se articula a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, que aparece configurada en el artículo 16 de la LIT como un foro general de intercambio de información y discusión entre el Estado y las Comunidades Autónomas (48). Uno de las funciones de la Conferencia Sectorial es definir los objetivos generales de la acción inspectora. La principal novedad del proyecto de ley caducado respecto de la cooperación multilateral consiste en la previsión de una Conferencia Sectorial específica en materia de Inspección de Trabajo. Bassols Coma advierte de que un esquema de órganos de cooperación excesivamente sectorializado y

---

(44) BASSOLS COMA (1991): 3395.

(45) Sobre el concepto de coordinación debe verse SÁNCHEZ MORÓN (1992): 19-21, ALBERTÍ ROVIRA (1992) y MENÉNDEZ REXACH (1992).

(46) DE OTTO (1991): 3382.

(47) SÁNCHEZ MORÓN (1992): 21-25.

(48) El régimen de esta Conferencia Sectorial aparece desarrollado en el artículo 42 del Reglamento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero) y en el Reglamento de la Conferencia Sectorial para asuntos laborales de 18 de abril de 1997.

complejo puede dificultar una colaboración global entre el Estado y las Comunidades Autónomas (49).

Los mecanismos de decisión y el valor jurídico de los actos de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales aparecen regulados en el artículo décimo de su Reglamento, de 18 de abril de 1997. Los acuerdos, dictámenes o recomendaciones de la Conferencia pueden adoptarse por asentimiento o por «el voto favorable del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas». A pesar de que es posible adoptar un acuerdo con la abstención o el voto en contra de alguna Comunidad Autónoma, se establece que sólo surtirán efectos «para aquellos de sus miembros que hayan expresado su voto favorable», lo que resulta coherente con su naturaleza de órgano de cooperación.

El convenio de colaboración entre el Ministerio y la Generalitat de 5 de marzo de 2010 concreta algunos detalles de cómo debe actuar éste órgano de cooperación multilateral. La LIT encomienda a la Conferencia Sectorial determinar los cauces de participación de las Comunidades Autónomas «sobre selección, formación, perfeccionamiento, puestos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios de la Inspección de Trabajo» (art. 20.3 LIT). El convenio precisa que se acordarán con carácter plurianual en el seno de este órgano los requisitos de acceso, el temario, las fases del proceso, los criterios de composición de los tribunales o el programa general de formación inicial en el período de prácticas (cláusula quinta). Los extremos del acuerdo multilateral que aparecen condicionados por el convenio de colaboración de forma bilateral son de carácter procedimental y afectan a la vigencia temporal y al contenido mínimo, por lo que creemos que no constriñen de forma significativa el margen de decisión con el que debe contar la Conferencia Sectorial.

### 3. *Las Comisiones Territoriales, el Consorcio en Cataluña y el Consejo Vasco*

El traspaso ha supuesto un cambio en el equilibrio entre la legislación estatal y los convenios de colaboración respecto de la configuración de los órganos bilaterales de cooperación. La LIT señala en su artículo 17 que estos órganos adoptarán la forma de «Comisiones Territoriales» y dispone algunos de los elementos de su régimen jurídico, como la presidencia (que se atribuye a la autoridad correspondiente de la respectiva Comunidad Autónoma) y las funciones básicas (la definición de objetivos, la elaboración de programas de actuación

---

(49) BASSOLS COMA (1991): 3447-3448.

y el seguimiento y control de los resultados). Estas disposiciones legales y su desarrollo reglamentario, en las que se fijan medios y sistemas de relación que hacen posible el ejercicio conjunto de las competencias estatales y autonómicas, son expresión de la «función general de coordinación que corresponde al Estado cuando sus competencias normativas son plenas» (50). Esta función general, implícita en la competencia de legislación laboral, no supone una pérdida de la autonomía de ejecución de las Comunidades Autónomas (51). Además hay que tener en cuenta que el legislador remite al convenio de colaboración el establecimiento de la composición, el régimen de funcionamiento y el resto de cometidos de las Comisiones Territoriales.

Los decretos de traspaso a Cataluña y al País Vasco han desbordado lo previsto en materia de cooperación bilateral por la LIT. Se ha optado por abandonar la fórmula de las Comisiones Territoriales, sin reformar la Ley, para establecer dos mecanismos nuevos, que son el Consorcio Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cataluña y el Consejo Vasco de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La dicción imperativa que utiliza el artículo 17.4 de la LIT —en el ámbito de cada Comunidad Autónoma «existirá» la Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo— es devaluada por el convenio, que actúa como si este precepto legal fuera una norma de carácter disponible que puede ser desplazada por el acuerdo bilateral entre el Estado y una Comunidad Autónoma. El proyecto de ley adaptaba la regulación formal a esta primacía del acuerdo bilateral respecto de la ley en la configuración de los instrumentos de cooperación que se impone en la realidad posterior al traspaso. La ley recogía expresamente que el convenio podía elegir entre crear un consorcio o «un mecanismo de cooperación análogo» (art. 19.2) para aquellas Comunidades Autónomas que hubieran recibido el traspaso. Es también significativo que el proyecto de ley matizara, después de enumerar hasta siete funciones de los órganos de cooperación, que en estas mismas Comunidades Autónomas se estaría «a lo pactado en el acuerdo bilateral respecto de esta materia».

La deslegalización de la regulación de los órganos de colaboración ha ido acompañada por la ruptura de la homogeneidad. Hasta el traspaso, los convenios de colaboración firmados por el Estado y el resto de Comunidades Autónomas seguían un esquema común. Únicamente contenían algunas disposiciones específicas en materia de lengua, instalaciones, organización territorial de la acción inspectora o medios humanos dependiendo de las características de cada Comunidad. Mientras la cooperación continúa articulándose a través de

---

(50) SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 104/1988, de 8 de junio.

(51) DE OTTO (1991): 3386.

las Comisiones Territoriales en aquellas Comunidades Autónomas que no han recibido el traspaso, los nuevos convenios con Cataluña y el País Vasco suponen el surgimiento de otros modelos alternativos de colaboración bilateral. El consorcio, que es la opción elegida por Cataluña, es una figura que aparece prevista en el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El «Consortio Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cataluña» se constituye y se aprueban sus estatutos en mayo de 2010 (Resolución de 4 de mayo de 2010). Mientras, el «Consejo Vasco de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social» es un órgano atípico en el sentido de que no utiliza las formas previstas en la legislación general. No se aporta en el convenio ninguna razón que explique por qué la figura del consorcio no se adapta a las necesidades del País Vasco y se considera necesario introducir un nuevo elemento de diferenciación entre Comunidades Autónomas.

El traspaso de las nuevas competencias hace necesario resolver problemas que no se planteaban cuando la inspección dependía orgánicamente del Estado y que, por lo tanto, no aparecen resueltos en la LIT. La coexistencia en un mismo territorio de unos inspectores de trabajo que forman parte de la administración autonómica y de otros que dependen del Estado y se dedican principalmente a la vigilancia del cumplimiento de las normas en materia de seguridad social plantea cuestiones como la movilidad de los funcionarios entre la Administración estatal y autonómica, la homogeneidad de las condiciones salariales, la coordinación de las visitas a los centros de trabajo para evitar duplicidad de inspecciones o el acceso de los funcionarios autonómicos a las bases de datos del Estado y viceversa. Ante el silencio de la legislación estatal, pensada para condiciones muy diferentes, los convenios de colaboración se han ocupado de estos aspectos. La solución que adoptan los convenios de colaboración es, por lo general, remitir estos problemas a la negociación bilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Los convenios generales de colaboración establecen algunas directrices sobre homogeneidad de condiciones de trabajo (más específicos en el convenio con la Generalitat), programación conjunta de las inspecciones y existencia de un sistema de información compartido, pero las soluciones concretas se difieren a la celebración de acuerdos de colaboración específicos y a los compromisos que se alcancen en el seno de los órganos colegiados de gobierno del Consorcio (Consejo de Gobierno) y del Consejo Vasco (Consejo de Dirección). Ambos órganos adoptan sus acuerdos por consenso de las dos Administraciones. El consenso entre el Estado y cada Comunidad Autónoma aparece como una condición imprescindible para que sea efectiva la unidad de función y actuación inspectora.

El Proyecto de Ley de 2011 trataba de reforzar la integración en estos ámbitos que los convenios de colaboración con Cataluña y el País Vasco dejan en manos de la negociación bilateral. Se incorporaban a la ley los principios que deben regir la provisión de puestos de trabajo (movilidad entre administraciones respecto de los cuerpos nacionales) y el tratamiento de la información (unidad de la base de datos, integración de la información, interoperabilidad e interconexión). La introducción en el proyecto de ley de principios que vertebran las relaciones interadministrativas se fundamenta en la competencia del Estado sobre la legislación laboral. Estos principios jurídicos están presentes en los decretos de traspaso y en los convenios de colaboración, pero su proclamación en la ley podría favorecer quizás que los tribunales los utilicen para controlar la legalidad, por ejemplo, de las convocatorias de concursos. La mención que se hacía en el proyecto de ley a la homogeneidad de las condiciones de trabajo podía definirse más como un mandato finalista que como un principio jurídico fiscalizable por los tribunales. Se disponía que las Administraciones públicas «orientarán sus políticas de función pública inspectora al logro de la homogeneidad de las condiciones de trabajo, incluidas las relativas a la valoración del rendimiento» (art. 28.3).

#### 4. *La Autoridad Central*

El mantenimiento de la Inspección de Trabajo bajo la vigilancia y el control de una autoridad central o federal es una obligación internacional establecida por el derecho convencional ratificado por España. El artículo 4 del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo de 1947 afirma que «siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección de trabajo deberá estar bajo la vigilancia y el control de una autoridad central». Como el término «autoridad central» es poco preciso, el apartado segundo de dicho artículo aclara que «podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una autoridad confederada». Este segundo apartado no establece una excepción a la regla general de contar con una autoridad central, sino que explicita que esta obligación puede mantenerse también en los Estados descentralizados. Las potestades autonómicas de ejecución laboral no son incompatibles con la exigencia de una autoridad central o federal, una cuestión distinta es la forma en la que el legislador estatal concrete los espacios abiertos que deja la norma internacional respecto de la naturaleza del órgano y las potestades en las que se concreta la función genérica de vigilancia y control.

4.1. *Naturaleza del órgano.* La Autoridad Central se configura en la LIT como un órgano del Ministerio de Trabajo, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El proyecto de reforma legislativa presentado en junio de 2011 modificaba la configuración de la Autoridad Central. Se creaba un órgano nuevo denominado «Autoridad General». Este órgano era una evolución de la actual Comisión de Trabajo de la Conferencia Sectorial, que aparece regulada en el artículo 43 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero. La Autoridad General se asemejaba a la Comisión de Trabajo en su composición, en la que participan el Director General de la Inspección de Trabajo y los representantes de la Administración General del Estado y de cada Comunidad Autónoma, y en sus funciones de preparación del trabajo de la Conferencia Sectorial. Sin embargo, la Autoridad General asumía en el proyecto de ley también funciones de participación en la dirección del sistema de la inspección que actualmente corresponden a la Autoridad Central. Las funciones que el Convenio de la OIT encomienda a la autoridad central dejaban de ser ejercidas por un órgano del Ministerio de Trabajo para ser encomendadas a un órgano colegiado en el que están representadas las Administraciones central y autonómicas.

La naturaleza de la Autoridad General desde la perspectiva de los instrumentos de colaboración y coordinación no era nítida. Sánchez Morón señala que la creación de órganos colegiados con participación de un conjunto de Administraciones públicas puede considerarse como una forma de coordinación orgánica interadministrativa cuando esos órganos pueden adoptar acuerdos vinculantes sin unanimidad (52). El proyecto disponía que los acuerdos se adoptaran, con carácter general, por consenso. Sin embargo, establecía a continuación una serie de importantes materias en las que se podía aplicar un sistema de doble mayoría, mayoría de dos tercios de los votos en la Autoridad General que representen a la mayoría de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social en España. La exigencia de consenso se atenuaba para favorecer la adopción de decisiones, como la aprobación de criterios técnicos y planes de actuación conjuntos, que son necesarias para mantener la equivalencia sustancial de las condiciones de trabajo en todo el territorio. Para completar este complejo sistema, signo de un difícil equilibrio de poderes, se establecían dos listas adicionales de materias, una de asuntos que podían ser aprobados con el voto a favor de la Administración General del Estado y otra de acuerdos que requerían el voto favorable de la Comunidad Autónoma afectada.

4.2. *Poderes de coordinación.* La LIT asigna a la Autoridad Central funciones de dirección y coordinación de la actuación de la Inspección de Trabajo.

---

(52) SÁNCHEZ MORÓN (1992): 26.

La función de coordinación se ejerce, como ha destacado Menéndez Rexach, mediante potestades normativas y ejecutivas (53). La competencia de la Autoridad Central para proponer proyectos de normas legales y reglamentarias es un ejemplo del primer tipo de instrumentos.

Un sector de la doctrina considera que la potestad de la Autoridad Central para aprobar criterios técnicos comunes se enmarca dentro de la competencia del Estado en materia de «legislación laboral» (art. 149.1.7.<sup>a</sup> CE), por lo que puede tener como objeto materias cuya ejecución corresponde tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas (54). Se defiende la naturaleza normativa de estos criterios destacando que su contenido produce efectos generales en los derechos e intereses de las empresas y trabajadores. Sin embargo, esta eficacia externa no se deduce de forma nítida ni del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que únicamente establece su carácter vinculante para los funcionarios de la Inspección (arts. 9.1 y 24.1 del Real Decreto 138/2000), ni de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La publicación en un medio no oficial, como es la página web de la Inspección de Trabajo, tampoco parece un indicio suficiente de su carácter normativo (55).

Las dudas que pueden existir acerca de la naturaleza legislativa de los criterios técnicos es una razón para fomentar la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de aprobación de estos instrumentos como un medio para integrar las competencias autonómicas de ejecución. Actualmente la participación de las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de aprobación de los criterios técnicos se articula mediante un trámite de consulta no vinculante. Esta solución parece insuficiente desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias. La trans-

---

(53) MENÉNDEZ REXACH (1992): 292, señala que «no hay una función coordinadora con sustantividad propia que se pueda situar en paralelo a otras funciones públicas (legislación, desarrollo legislativo, ejecución, etc.). La coordinación, entendida como conjunto de decisiones que permiten asegurar la unidad de funcionamiento de un sistema institucional, evitando desviaciones o corrigiendo las que se produzcan, se lleva a cabo tanto a través del ejercicio de funciones normativas como ejecutivas». El autor añade que la coordinación como título competencial específico «tampoco tiene un contenido material específico, sino que ese contenido resulta del ejercicio de las competencias normativas o ejecutivas correspondientes, dentro de los límites que marca el ordenamiento jurídico y respetando siempre el margen de decisión de las Entidades coordinadas».

(54) FERNÁNDEZ-SIMAL FERNÁNDEZ (2011).

(55) La publicación en la web no se establece como obligatoria ni en la LIT ni en el Real Decreto 138/2000 (sí se recogía esta obligatoriedad en el proyecto de Ley de 2011). La web de la Inspección de Trabajo señala que la publicación se considera oportuna y conveniente para informar a las empresas y ciudadanos sobre las interpretaciones que hace la Autoridad Central de la normativa laboral.

formación de la Autoridad Central en un órgano colegiado, que era la alternativa propuesta en el Proyecto de Ley de 2011 para incrementar la participación autonómica, tenía como inconveniente la ausencia de experiencias consolidadas sobre el ejercicio de funciones de coordinación por este tipo de órganos (56).

Las potestades ejecutivas que se atribuyen a la Autoridad Central para coordinar la actuación programada de la Inspección de Trabajo aparecen limitadas por la intervención de la Conferencia Sectorial y de los órganos bilaterales de colaboración. La capacidad de decisión de la Autoridad Central en la elaboración de los programas generales de objetivos se modula para no vaciar de contenido las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas (57). Parece difícil atribuir a la Autoridad Central atribuciones de ejecución más intensas a partir del artículo 149.1.7.<sup>a</sup> CE, que no incluye un título de coordinación laboral, a diferencia de lo que sucede en materia de sanidad o de investigación científica y técnica. La coordinación a través de competencias ejecutivas tampoco encuentra un fundamento sólido en todos los Estatutos de Autonomía. Los Estatutos de las dos Comunidades Autónomas que de momento han recibido el traspaso no reservan al Estado una competencia general de coordinación. El Estatuto de Cataluña dispone que el ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social se garantice a través de los mecanismos de cooperación (art. 170.2). Ni tan siquiera los Estatutos de Andalucía (art. 63.2) y Aragón (art. 77.2), que incorporan una alusión a la necesaria coordinación con el Estado, es evidente que estén atribuyendo al Estado competencias específicas en este sentido. Parece más bien que utilizan el término en un sentido inespecífico, como un mandato de actuación conjunta entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

La acentuación de las facultades de ejecución con las que cuenta la Autoridad Central con fines de coordinación en una hipotética reforma legal o reglamentaria está condicionada a que se demuestre la conexión de la medida con los títulos horizontales recogidos en las reglas 1.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> del artículo 149.1 CE. Cabe recordar la necesidad de interpretar de forma rigurosa lo que debe entenderse por «condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales» y «coordinación de la planificación general de la actividad económica» para no vaciar las competencias autonómicas de ejecución laboral (58). Por otra parte, como señala Albertí Rovira, el respeto a

---

(56) Una referencia podría ser el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, regulado por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud

(57) La Autoridad Central interviene en la definición de los programas generales de objetivos de la Inspección de Trabajo en la forma regulada en el artículo 29 del Real Decreto 138/2000.

(58) Sobre el reconocimiento por la jurisprudencia constitucional de facultades de coordinación a partir del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE, puede verse DE OTTO (1991): 3387-3390 y JIMÉNEZ

la autonomía encuentra su traducción en la aplicación de los límites generales del principio de proporcionalidad al ejercicio de los poderes de coordinación. La legitimidad del ejercicio de la competencia estatal debe valorarse en función de su adecuación y proporcionalidad desde el punto de vista de la finalidad de facilitar la integración de las diversas acciones posibles en un esquema global y armónico de actuación de los poderes públicos (59).

Conviene tomar con cautela la parte de los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Estatuto en el que se afirma que la igualdad básica en las condiciones de trabajo y de ejercicio de la actividad empresarial está suficientemente garantizada por la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral (art. 149.1.7 CE), por lo que el modelo de organización de la acción inspectora carecería de relevancia constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 106). Posiblemente acierte la Sentencia al desestimar en este punto los motivos de inconstitucionalidad que aducen los recurrentes contra el apartado del Estatuto de Cataluña que establece la adscripción orgánica de los funcionarios de la Inspección de Trabajo a la Administración autonómica. La norma estatutaria no implica necesariamente la ruptura de la unidad del cuerpo nacional, ni afecta por sí misma a la igualdad básica de las condiciones de trabajo de todos los españoles (60). Pero quizás el Tribunal Constitucional podría haber llegado al mismo fallo basándose en el carácter preventivo del recurso en este punto, como hace, por ejemplo, en el caso de la impugnación de la «condición de Administración ordinaria» de la Generalitat, y apelando a la posibilidad de revisar en el futuro los efectos en el principio de igualdad de las normas y actos administrativos de desarrollo del Estatuto. No parece que fuera necesario para resolver el caso negar con carácter general la relevancia constitucional del modelo de organización de la acción inspectora y de las posibles divergencias territoriales que pueden surgir en el momento de la aplicación de las normas.

---

ASENSIO (1993): 239-241. La Sentencia más destacada en este sentido es la STC 104/1988, de 8 de junio, que tiene como objeto la coordinación penitenciaria.

(59) ALBERTÍ ROVIRA (1992): 67.

(60) BERNADÍ GIL (2007): 68-69, recuerda cómo la sospecha de que la descentralización de las competencias de ejecución laboral pudiera suponer una rebaja en la garantía de los derechos de los trabajadores se manifestó en el debate sobre el Estatuto de Cataluña de 1932. El autor recoge una intervención de Largo Caballero en la que advierte del riesgo de que la atribución de este poder a Cataluña pudiera significar «entregarle en absoluto al capitalismo la inspección de trabajo» para apoyar la inclusión en el Estatuto de una cláusula para someter la ejecución de las leyes sociales a la inspección del Gobierno de la República (véase el art. 6 del Estatuto de 1932). El autor subraya que desde Cataluña también se manifestaba, a través del semanario *Claris*, desconfianza en la capacidad del Estado para hacer cumplir la legislación social y los perjuicios que esta competencia desleal pudiera suponer para la industria catalana.

4.3. *Poderes de supervisión.* La función de vigilancia y control que el Convenio de la OIT atribuye a la Autoridad Central puede identificarse, en segundo lugar, con la inspección estatal sobre la ejecución autonómica. El artículo 18.3 de la LIT atribuye a la Autoridad Central la «fiscalización» de la actuación y funcionamiento de la Inspección de Trabajo (apartado primero) y las funciones de «alta inspección» (apartado tercero). Debe destacarse que el proyecto de ley seguía encomendando esta tarea a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y, por lo tanto, no corría la misma suerte que las competencias de coordinación, que como hemos visto pasaban a la Autoridad General. La supervisión seguía siendo ejercida por la Administración General del Estado.

Para analizar la base competencial de la inspección estatal de la ejecución autonómica podemos distinguir entre los dos apartados antes mencionados del artículo 18.3 de la LIT. La «fiscalización» del primer párrafo puede ser interpretada como una concreción en el ámbito laboral de la potestad prevista con carácter general en el artículo 3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico. Esta norma dispone que «el Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas». Este artículo tiene su origen en una recomendación del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías y fue incorporado al anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

La STC 76/1983, de 5 de agosto, reconoció la posibilidad de establecer una función estatal de vigilancia sobre las actuaciones ejecutivas de las Comunidades Autónomas en aquellos casos en los que corresponde la competencia legislativa al Estado con la finalidad de evitar que la uniformidad normativa quede desvirtuada por diferencias en la aplicación de la norma. Sin embargo, la Sentencia limita de forma rigurosa el contenido y alcance de dicha función de vigilancia para preservar el principio de autonomía. En este sentido, se destaca que el requerimiento no puede tener carácter vinculante. Por lo tanto, si el Estado cree que la inspección de trabajo autonómica no examina el cumplimiento de una norma laboral de forma estricta y la Comunidad Autónoma no atiende el requerimiento del Estado, la solución podrá únicamente consistir en la formalización del conflicto ante los órganos jurisdiccionales o en el ejercicio por parte del Estado de su competencia legislativa para corregir la norma que a su juicio está siendo mal ejecutada (61).

Se podría pensar que los preceptos de la LIT que atribuyen a la Autoridad Central funciones de Alta Inspección a través de una unidad especial (art. 18.3.3

---

(61) BASSOLS COMA (1989): 95-96.

y disposición adicional tercera) abren la puerta a la ampliación de las atribuciones de supervisión del Estado. Sin embargo, estas disposiciones de la Ley apenas han sido desarrolladas en el Reglamento de Organización y Funcionamiento (Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero) y no tienen un reflejo claro en la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración (62). Las transferencias sobre la Inspección de Trabajo no han tenido como contrapartida un reforzamiento de la función de alta inspección. El proyecto de reforma legislativa se limitaba a reproducir las imprecisas disposiciones sobre esta materia de la vigente Ley, lo que parece lógico después de que la referencia a la alta inspección en materia laboral que se recogía en el artículo 11.2 del Estatuto de Cataluña de 1979 haya desaparecido en el Estatuto de 2006 (63).

### CONCLUSIONES

1. La precedencia de la negociación bilateral sobre la reforma legislativa y la superposición de asimetrías territoriales desdibujan el carácter sistemático de la organización de la Inspección de Trabajo. A la heterogeneidad en la adscripción orgánica se añaden otras diferencias relativas a la comprobación de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros (que ha asumido Cataluña, pero no el País Vasco) y a los instrumentos de colaboración bilateral (el Consorcio en Cataluña, el Consejo Vasco y las Comisiones Territoriales en las demás Comunidades) cuya razón de ser no se justifica de forma suficiente en los decretos de traspaso ni en los convenios de colaboración. Para evitar ahondar en la confusión, sería conveniente que cualquier nueva negociación bilateral se pospusiera hasta que el legislador reconstruya el marco general de la organización territorial de la Inspección de Trabajo y predisponga las condiciones en las que puede realizarse la transferencia.

Los efectos que la existencia en un mismo territorio de funcionarios adscritos a dos Administraciones distintas y la separación de las funciones de vigi-

---

(62) El Real Decreto 777/2011, de 3 de junio, atribuye a la Dirección General de la ITSS el «establecimiento, seguimiento y control de los indicadores de eficiencia y eficacia de la actuación inspectora y la supervisión del funcionamiento de las distintas unidades mediante un procedimiento de auditoría interna» (art. 14). La Dirección Especial de Inspección adscrita a la Autoridad Central asume funciones que no tienen que ver con el control del ejercicio de las competencias autonómicas: la realización de actuaciones inspectoras de ámbito supraautonómico en materias de competencia estatal, organismos de la Administración general del Estado y entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.

(63) La alta inspección del Estado en materia laboral sigue estando prevista en algunos Estatutos de Autonomía, incluido el artículo 12.2 del Estatuto del País Vasco.

lancia de las normas laborales y de seguridad social produzcan sobre el carácter integral de la Inspección de Trabajo y la unidad del cuerpo de inspectores son inciertos. La inflación de estructuras administrativas que este modelo de traspaso, con reserva de funciones y funcionarios al Estado, puede conllevar depende de los modelos organizativos que implanten las Comunidades Autónomas y de la austeridad con la que se gestionen los órganos de colaboración bilateral. Aunque no se observan impedimentos en el bloque de la constitucionalidad para la extensión del traspaso, porque cabe interpretar que los poderes de organización del servicio de inspección están comprendidos dentro de la competencia genérica de ejecución laboral que aparece recogida en todos los Estatutos, sería prudente aguardar hasta tener una perspectiva temporal suficiente para evaluar las primeras experiencias de descentralización.

2. Aún es pronto para juzgar si las nuevas competencias ejecutivas que han asumido Cataluña y el País Vasco amplían la capacidad de las Comunidades Autónomas para profundizar en la construcción de marcos autonómicos de relaciones laborales que permitan adaptar la legislación laboral a la realidad social y económica regional. Las potestades autonómicas de organización se refuerzan como consecuencia del artículo 170 del Estatuto de Cataluña y del traspaso, pero su ejercicio puede verse condicionado en la práctica como consecuencia de los efectos de la crisis financiera en los presupuestos públicos. La necesaria contención del gasto público puede obligar a los poderes públicos autonómicos a reconsiderar la utilización de aquellas modalidades de organización más onerosas, como demuestra la experiencia de la Agencia Catalana de la Inspección de Trabajo. Un buen funcionamiento de los mecanismos de control parlamentario en las Asambleas autonómicas resulta trascendental para valorar las experiencias autonómicas de organización de la Inspección de Trabajo que vayan generándose y sus efectos en el empleo o en la calidad de las condiciones de trabajo.

La declaración interpretativa que hace el Tribunal Constitucional en la Sentencia sobre el Estatuto respecto de las funciones que integran las competencias ejecutivas mantiene las restricciones tradicionales al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las Comunidades Autónomas en materia laboral. De la evolución de esta jurisprudencia y de su recepción por los Tribunales Superiores de Justicia del País Vasco y de Cataluña dependerá la capacidad de las Comunidades Autónomas para organizar servicios autonómicos de inspección en materia de seguridad y salud laborales y para aprobar criterios técnicos en los que se interprete la normativa laboral.

3. La asunción por parte de Cataluña y el País Vasco de la competencia para organizar el servicio no excluye la intervención del Estado para mantener el

carácter integrado del sistema de inspección y la igualdad sustancial en el nivel de exigencia del cumplimiento de las normas laborales. El Estado puede ejercer esta función de coordinación a través de las potestades de carácter normativo que le atribuye el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> CE. El legislador estatal es competente para configurar el modelo de inspección, optando por mantener el carácter integral de la función inspectora y los principios de unidad de función y de acto. Este título competencial también habilita al Estado, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para establecer los sistemas de relación que hagan posible el ejercicio conjunto de las competencias estatales y autonómicas. Sin embargo, los convenios de colaboración, que crean y regulan nuevos órganos de cooperación que no estaban previstos en la LIT (el Consorcio en Cataluña y el Consejo Vasco), condicionan el margen de dirección política del legislador.

El legislador estatal puede mantener, amparándose en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, el carácter nacional del cuerpo de Inspectores de Trabajo y establecer las consecuencias de esta decisión respecto de los procedimientos de ingreso de nuevos funcionarios y de provisión de puestos de trabajo. La Ley puede, por ejemplo, disponer que los procesos de selección serán únicos para todo el Estado y prever —recogiendo lo que ya establece el convenio de colaboración con la Generalitat de Cataluña— un procedimiento en el que la Administración autonómica comunique al órgano competente del Ministerio el número de plazas de nuevo ingreso demandadas para éste que las incluya en la convocatoria (siempre que esta petición sea acorde a los criterios de estabilidad presupuestaria fijados por el Estado).

No debe excluirse *a priori* la posibilidad de reforzar las facultades ejecutivas de la Autoridad Central, aplicando los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> CE, en aquellos casos en los que se justifique de forma convincente la necesidad de una mayor coordinación del sistema de Inspección de Trabajo para garantizar la igualdad de todos los españoles o la unidad de mercado.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (1992): «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, págs. 49-73.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique (1997): «Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

- ARGULLOL I MURGADAS, Enric (1989): «Acotaciones generales sobre las funciones ejecutivas de la Generalitat», en *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya: Seminario celebrado en Barcelona el 23-25 de noviembre de 1988*, Institut d'Estudis Autonòmics.
- BASSOLS COMA, Martín (1989): «Intervención de la administración del Estado en las funciones de ejecución de la Generalitat», en *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya: Seminario celebrado en Barcelona el 23-25 de noviembre de 1988*, Institut d'Estudis Autonòmics.
- (1991): «La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, t. IV (Del Poder Judicial. Organización territorial del Estado), Madrid, Civitas, págs. 3391-3448.
- BERNADÍ GIL, Xavier (2007): *El poder d'administrar en l'estat autonòmic: cap a una readrecció dogmàtica de les competències autonòmiques d'execució*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- CASAS BAAMONDE, María Emilia (1988): «Las competencias de las Comunidades Autónomas en las materias laboral, de empleo y emigración: análisis del Estatuto de Autonomía de Galicia», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, págs. 99-137.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, y TORNOS MAS, Joaquín (1992): «Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas», en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 12, págs. 13-47.
- DE OTTO, Ignacio (1991): «Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, t. IV (Del Poder Judicial. Organización territorial del Estado), Madrid, Civitas, págs. 3373-3390.
- FERNÁNDEZ-SIMAL FERNÁNDEZ, Juan Sebastián (2011): «Acercas de los criterios técnicos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», en *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 337, págs. 31-58.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1985): «La ejecución autonómica de la legislación del Estado», en *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas.
- GARCÍA MURCIA, Joaquín (2011): «La inspección de trabajo en el Estado autonómico español», en Santiago GONZÁLEZ ORTEGA, Joaquín GARCÍA MURCIA y Fernando ELORZA GUERRERO (coords.), *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez*, Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, págs. 164-184.
- GARCÍA ROCA, Javier (1996): «Estado social y marcos autonómicos para la solución extrajudicial de conflictos laborales», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 94, págs. 7-46.
- (1997a): «España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

- (1997b): «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 2, págs. 45-96.
- (2005a): «El riesgo de la generalización de asimetrías en las reformas estatutarias», en Isaac MARTÍN DELGADO y Luis ORTEGA ÁLVAREZ (coords.), *La reforma del Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, págs. 85-110.
- (2005b): «Modelos de sistemas de Inspección: análisis comparado y propuestas de futuro», Ponencia en las Segundas Jornadas Técnicas del Sindicato de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (Palma de Mallorca, 21 de abril de 2005).
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (1989): «Facultades correspondientes a las competencias de ejecución», en *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya: Seminario celebrado en Barcelona el 23-25 de noviembre de 1988*, Institut d'Estudis Autonòmics.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1993): *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, Instituto Vasco de Administración Pública.
- LÓPEZ GUERRA, Luis (1992-1993): «Algunas notas sobre la igualación competencial», en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, págs. 121-134.
- LÓPEZ LÓPEZ, Julia (1993): *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, prólogo de Manuel Alonso Olea, Marcial Pons, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1992): «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», en *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, págs. 229-296.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel (1999): *La Inspección de Trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral*, prólogo a Eduardo González Biedma, Pamplona, Aranzadi, 1999.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1992): «La coordinación administrativa como concepto jurídico», en *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, págs. 11-30.
- TRUJILLO, Gumersindo (1997): «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

## RESUMEN

Se pretende revisar el régimen de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado tomando como caso de estudio el traspaso de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social a Cataluña y al País Vasco. El trabajo examina el difícil equilibrio que trata de establecerse entre el incremento de las competencias autonómicas y el mantenimiento de condiciones homogéneas de aplicación de la legislación laboral. Se presta especial atención a tres cuestiones: 1) las diferencias competenciales entre Comunidades Autónomas y su conexión con la reforma de los Estatutos de Autonomía; 2) el ejercicio de las potestades reglamentaria y de organización del servicio, y 3) los

cambios en las relaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

*PALABRAS CLAVE:* competencias de ejecución; inspección de Trabajo; traspaso de servicios; asimetrías territoriales; convenios de colaboración; coordinación.

*ABSTRACT*

This article deals with the transfer of the Labour Inspection service to Catalonia and the Basque Country as a case study of executive powers of the Autonomous Communities. The article examines how extension of executive autonomy is balanced with the maintenance of homogeneous conditions for the implementation of Labour Law. In particular it focuses on three main topics: 1) the differences between Statutes of Autonomy and Autonomous Communities' powers; 2) the power to pass secondary regulation and to organize the service; 3) changes in collaboration and coordination instruments.

*KEY WORDS:* executive powers; labour Inspection; services transferred; territorial asymmetries; collaboration agreements; coordination.