

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA. NOTAS PARA EL DEBATE

MARÍA TERESA DÍAZ AZNARTE

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

EXTRACTO

Palabras Clave: Inspección de Trabajo, Estatuto de Andalucía

El Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por la LO 2/2007 de 19 de marzo siguiendo en esta, como en otras cuestiones, la estela de uno de sus predecesores, el Estatuto de Autonomía para Cataluña (LO 2/2006, de 19 de julio), se ha decantado por una opción que a no pocos ha resultado sorprendente: el legislador autonómico ha decidido que los funcionarios de la Inspección de Trabajo pasen a depender no sólo funcional, sino también orgánicamente, de la Junta de Andalucía.

Ello ha propiciado que se abra un interesante debate en torno a la legalidad, conveniencia y oportunidad política de ejercitar dicha opción. Resulta interesante en este momento detenerse a reflexionar sobre el alcance de esta reforma, analizando los antecedentes normativos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, su configuración legal actual y, especialmente, el margen de actuación que la Constitución permite cuando efectúa el reparto de competencias en materia laboral entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

ABSTRACT

Key Words: Labour Inspection, Statute of Andalusia

Andalusia's Statute for Autonomy, adopted through Organic Law 2/2007 of 19 March, following the trail of one of its predecessors, Catalonia's Statute for Autonomy (Organic Law 2/2006, of 19 July), has chosen an option that has surprised many: the regional legislator has decided that Labour Inspection civil servants will depend on the Regional Government of Andalusia not only functionally, but also organically.

This has given rise to an interesting debate with regard to lawfulness, political convenience and opportunity to exercise this option. At this moment, it is interesting to reflect upon the scope of this reform, analysing the legal background of Labour Inspection and Social Security, its current legal configuration and, especially, the margin for activity granted by the Constitution when the competences in labour issues are distributed between the State and the Autonomous Communities.

¹ En general, sobre los nuevos Estatutos de Autonomía y el tratamiento que han efectuado de la materia laboral: VV.AA. (Dir. Balaguer Callejón, F.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, IAPP, 2007; VV.AA. (Coord. Molina Navarrete, C.): *La dimensión socio-laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía*, Sevilla, CARL, 2007; Monereo Pérez, J.L. y Díaz Aznarte, M.T.: *El Estado Social Autonómico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Albacete, Bomarzo, 2008; VV.AA. (Coord. Prados De Reyes, F.J.): *Políticas laborales y de protección social y marco competencial en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, CARL, 2008.

ÍNDICE

1. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA
 - 1.1. Los orígenes de la Inspección de Trabajo
 - 1.2. El marco normativo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
2. LAS FUNCIONES Y FACULTADES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY 42 /1997
3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA Y LA FUNCIÓN INSPECTORA. HACIA UNA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DESCENTRALIZADA
 - 3.1. Planteamiento general
 - 3.2. Consideraciones técnico-jurídicas en torno a la función inspectora en el Estatuto de Autonomía para Andalucía
4. CONCLUSIONES

1. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

1.1. Los orígenes de la Inspección de Trabajo

La creación de la Inspección de Trabajo en España se remonta al año 1906. La decisión de implantar en nuestro país un órgano administrativo encargado de fiscalizar el cumplimiento de la incipiente legislación laboral, encuentra su germen en el Real Decreto de 23 de abril de 1903 el cual, en su art. 11, alude a la fundación de “un Instituto de Reformas Sociales en el Ministerio de la Gobernación, que estará encargado de preparar la legislación de trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras”².

Sin embargo, no puede afirmarse que la promulgación del Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo el 1 de marzo de 1906, supusiera el primer intento del legislador por implantar mecanismos de control administrativo del cumplimiento de la normativa laboral. Con anterioridad a esta fecha,

² En la Exposición de Motivos del RD de 23 de abril de 1903, se subrayaba que era ya “indispensable un organismo adecuado para perfilar la reparación de los accidentes de trabajo y otras materias”. No obstante, hay que señalar que este texto normativo estuvo precedido por el intento de crear un Instituto del Trabajo, materializado en un proyecto de 1902 (que se aprobó en el Congreso pero no en el Senado). De hecho, el art. 11 del Proyecto de Ley de 1902 mediante el cual se pretendía crear el mencionado Instituto del Trabajo, cuando regulaba las funciones de este nuevo órgano, aludía expresamente a la inspección de del trabajo. Como curiosidad, podemos comentar que ya a principios del siglo XX, el legislador preveía que en la función inspectora colaborasen “Consejos Locales”. *Vid.* Rodríguez-Sañudo, F.: “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, RMTAS, núm. Extraordinario, 1998, págs. 125 y ss.

son varias las disposiciones normativas que contienen alusiones a la función inspectora aunque, como es conocido, no desplegaron la eficacia deseada³.

Conforme al Reglamento de 1 de marzo de 1906, el Servicio de la Inspección de Trabajo debía ocuparse de controlar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, la Ley sobre trabajo de mujeres y niños de 1900, la Ley de descanso dominical de 1 de marzo de 2004 “y las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladores del trabajo”. Asimismo, el Reglamento estructuraba la Inspección del siguiente modo: una Inspección central y una unidad constituida por Inspectores regionales y provinciales. Ya desde entonces se pusieron de manifiesto las dificultades para contar con un número suficiente de Inspectores, de manera que en la práctica las Juntas Locales mantuvieron parte de sus funciones en las capitales⁴. Desde la perspectiva orgánica, los Inspectores de Trabajo dependían del Instituto de Reformas Sociales, y tenían la condición de funcionarios administrativos.

En esta primera fase, las funciones del Servicio de la Inspección de Trabajo, debían pivotar sobre dos ejes, marcados por el propio legislador: “la misión de los inspectores debe tener un carácter preventivo, tanto como repressivo. La legislación de dirige a proteger al obrero, pero sin causar vejaciones a la industria, y los inspectores habrán de inspirarse en este concepto, sin desposeerse de la autoridad que les es aneja o indispensable para el cumplimiento de sus deberes” (art. 21 RD de 1 de marzo de 1906).

Se puede afirmar que en estos primeros años de andadura de la Inspección de Trabajo, primaba la labor pedagógica y preventiva sobre la función sancionadora. Los Inspectores centraban su actuación en apercibir a los empresarios de las consecuencias del incumplimiento por su parte de las excepcionales normas laborales existentes.

³ Podemos mencionar en esta línea el Proyecto de Ley de 8 de octubre de 1855, relativo al ejercicio, policía, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera (en el que se preveía el nombramiento de inspectores residentes en la comarca o en centros industriales, a los cuales se les atribuía la facultad de acceder a los establecimientos industriales); la Ley de Minas de 1859 y el Decreto de 29 de diciembre de 1868 (en los cuales se atribuía la inspección y vigilancia de las explotaciones mineras al Cuerpo de Ingenieros de Minas; la Ley Benot de 24 de julio de 1873 (creaba los Jurados Mixtos de obreros, fabricantes, maestros de escuela y médicos, los cuales, bajo la presidencia del juez municipal, tenían el deber de cuidar de la observancia de esta ley); la Ley de 13 de marzo de 1900, sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños (establecía las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales a quienes se les encomendaban funciones de inspección); el Reglamento de la Ley de Accidentes de Trabajo de 28 de julio de 1900 (reforzaba las funciones de las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales), entre otras.

⁴ Vid. VV.AA. (Coord. Ramos, D. y Vera, M.T.): *Discursos, realidades, utopías. La construcción del sujeto femenino en los siglos XIX y XX*, Barcelona, Anthropos, 2002, págs. 256-257.

Paulatinamente, fueron apareciendo disposiciones normativas complementarias que pretendían conformar todo un cuerpo legislativo configurador de la Inspección de Trabajo. De este modo, se fueron perfilando sus funciones y facultades, así como las competencias de las Juntas Locales y Provinciales⁵.

Pero sin lugar a dudas, la creación del Ministerio de Trabajo el 20 de mayo de 1920, constituye uno de los hitos centrales en la consolidación de la Inspección, que desde ese momento se consideró adscrita a este Departamento.

Todo este proceso no estuvo exento de obstáculos. Aunque la Inspección de Trabajo nació con el propósito de abarcar la función de vigilancia y control del cumplimiento de toda la normativa laboral, paulatinamente fueron apareciendo nuevos órganos de control especializados, que provocaron una nada deseable dispersión en la labor inspectora: es el caso de la Inspección de Emigración (1907), el Servicio de Inspección del Retiro Obrero (creado en 1921 y sustituido en 1935 por la Inspección de Seguros Sociales), la Inspección Técnica de Previsión Social (1948)⁶.

La necesidad de unificar la diversidad de servicios inspectores pronto se puso de manifiesto, de manera que en 1939 se crea el Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo, integrándose en el mismo tanto la Inspección de Seguros Sociales y como la Inspección de Emigración. El proceso unificador finaliza con la Ley 39/1962, de 21 de julio, Ordenadora de la Inspección de Trabajo, mediante la cual todos los Inspectores de Trabajo se integran en un único Cuerpo de funcionarios. La decisión del legislador de abordar en ese momento la regulación de la Inspección, estuvo condicionada por el hecho de que España ratificase el 14 de enero de 1960 el Convenio núm. 81 de la OIT sobre la Inspección de Trabajo en la Industria y en el Comercio (1947), al que aludiremos de manera más extensa en un momento posterior.

La Ley 39/1962, de 21 de julio, en su art. 1.2 se expresaba de modo contundente sobre la cuestión que nos ocupa: la función inspectora “compete al Estado de modo exclusivo e indelegable como función propia de su soberanía y se realiza por el Ministerio de Trabajo con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley”. Este texto normativo se mantuvo vigente hasta la promulgación de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social.

El tránsito del modelo autoritario al nuevo modelo de Estado de social y democrático de Derecho proclamado por la Constitución, provocó un importante paréntesis en la configuración legal de la Inspección. Ya en el período

⁵ Un estudio detallado de todo el proceso en Espuny Tomás, M.J.: “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, *Iuslabor*, núm. 1, 2006.

⁶ Rodríguez-Sañudo, F.: “El Instituto de Reformas Sociales...*op.cit.*”, p. 139.

democrático, la principal reforma que se acometió hasta el año 1997, vino de la mano de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, mediante la cual se estructuró la función inspectora en torno a dos cuerpos: el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el Cuerpo de Controladores Laborales (este Cuerpo se integró en 1997 al Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social).

El reto del legislador en este momento se centraba en la construcción de un sistema de Inspección laboral compatible con el Estado de las Autonomías. Como pone de manifiesto la propia Exposición de Motivos de la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, resultaba compleja la “situación de coexistencia de la Ley 39/1962, de 21 de julio, de Ordenación de la Inspección de Trabajo, con el sistema constitucional de derechos y libertades. A su vez, la concepción política imperante en 1962 pugna con la nueva organización territorial del Estado también surgida de la Constitución de 1978 con lo que, además de por las disfuncionalidades nacidas del transcurso del tiempo, se hace precisa la promulgación de una nueva Ley Ordenadora que tenga en cuenta la configuración de la actividad inspectora, como propia de un sistema institucional integrado y coherente con el modelo constitucional, que el Estado y las Comunidades Autónomas comparten de acuerdo con las reglas de distribución de competencias entre ambos bloques de poderes públicos”.

1.2. El marco normativo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Es así como la Ley 42/1997, configura el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un *sistema institucional integrado*, teniendo en cuenta el reparto de competencias que en materia laboral efectúa la Constitución española en el art. 149.1. 7^a y 17^a. En definitiva, “la Ley define un sistema institucional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se asienta conjuntamente en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas, en función de sus respectivas competencias y bajo el principio de colaboración interinstitucional y sin que tal configuración pueda cerrarse a eventuales modificaciones posteriores ni impedir el ejercicio de las competencias autonómicas en la línea establecida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.

No obstante, el legislador ordinario no introduce novedades de calado respecto a la centralización de la actividad inspectora en materia laboral, pues optó en 1997 por la continuidad respecto a la tradicional concepción del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Cuerpos de Inspectores y Subinspectores) considerándolo orgánicamente dependiente del Ministerio de Trabajo, como de manera clara pone de manifiesto el art. 18.2 de la Ley

42/1997⁷. No obstante, salvaguardando la distribución competencial prevista en los arts. 149.1.7^a y 17^a CE, los Cuerpos de Inspectores y Subinspectores de Trabajo pasaron a depender funcionalmente de las Comunidades Autónomas, en el entendido de que la ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social comprende, de manera inequívoca, la potestad sancionadora. Por tanto, desde hace más de una década, la labor inspectora se ha venido desarrollando partiendo de esa dualidad: los Inspectores y Subinspectores constituyen Cuerpos nacionales dependientes orgánicamente del Ministerio de Trabajo pero, funcionalmente, están supeditados a la Administración Autonómica.

La concepción por tanto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un servicio dependiente orgánicamente de la Administración Central ha persistido en nuestro Ordenamiento Jurídico. Sin embargo, el legislador ordinario, aunque no se decidiese en este momento a alterar las reglas esenciales del sistema de Inspección, sí que dejó la puerta abierta a otras opciones al declarar expresamente, como hemos tenido ocasión de mencionar, que lo dispuesto en la Ley 42/1997 era una alternativa, pero no la única posible en el nuevo modelo de Estado, de modo que tal configuración legal no podría “cerrarse a eventuales modificaciones posteriores ni impedir el ejercicio de las competencias autonómicas en la línea establecida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.

La polémica en torno a la posibilidad de introducir una reforma de calado en las bases que sustentan la conformación orgánica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no ha podido sustraerse de otro debate también de gran relevancia: la insuficiencia de recursos de la que adolece la Inspección. De hecho, este ha sido el principal problema que se ha puesto de manifiesto cuando se ha evaluado la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Se trata de una deficiencia compartida por los países miembros de la Unión Europea, si bien en el caso de España la cuestión reviste una gravedad especial ya que no salimos en absoluto beneficiados en la comparación con nuestros socios europeos.

⁷ Artículo 18 Ley 42/1997. “La Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

1. La Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que se refiere el artículo 4 del Convenio número 81 de la Organización Internacional del Trabajo es un órgano del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2. El sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social dependerá orgánicamente de dicha Autoridad Central y funcionalmente de la Administración competente por razón de la materia de los asuntos en que intervenga, sin perjuicio del carácter unitario e integrado de sus actuaciones. Los funcionarios de dicho Sistema de Inspección, en el desarrollo de su actividad, dependerán funcionalmente, por tanto, de la Administración General del Estado o de la Autónoma correspondiente, en función de la materia en que actúen (...).

En esta dinámica debemos inscribir la tendencia en los últimos años a incrementar el número de efectivos de la Inspección, así como las modificaciones operadas en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales en base a lo dispuesto en la Ley 53/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención, que incidió en la necesidad de colaboración en materia preventiva, atribuyendo a los funcionarios públicos de las Administraciones autonómicas que ejerciesen labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales facultades de asesoramiento, información y comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo (Artículo primero). El legislador añadió a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales la Disposición Adicional Decimoquinta, en la cual se establece que los funcionarios públicos de las comunidades autónomas (pertenecientes en todo caso a los grupos de titulación A o B y con acreditada formación específica en materia preventiva) deberán contar con una habilitación específica expedida por su propia comunidad autónoma, en los términos que se determinen reglamentariamente para poder desempeñar tales funciones. El mencionado desarrollo reglamentario se produjo mediante el RD 689/2005, de 10 de junio, mediante el cual se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (RD 138/2000, de 4 de febrero) y el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social (RD 928/1998, de 14 de mayo)⁸.

Se actúa así en la línea de fortalecer la función inspectora de la Administración laboral autonómica, facultando a los funcionarios técnicos (habilitados) integrantes de los Institutos de Seguridad y Salud de las distintas Comunidades Autónomas o del Instituto de Seguridad e Higiene estatal para acometer, junto a funciones de asesoramiento, información, asistencia técnica y formación, labores de comprobación del cumplimiento de las obligaciones preventivas en las empresas, de tal manera que incluso podrán requerir formalmente al empresario para que proceda a la corrección de los incumplimientos detectados, destacando además que “los hechos relativos a las actuaciones de comprobación de las condiciones materiales o técnicas de seguridad y salud recogidos en tales informes gozarán de la presunción de certeza a que se refiere la Disposi-

⁸ Cuando de las actuaciones de comprobación llevadas a cabo por los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales se deduzca la existencia de infracción, y siempre que haya mediado incumplimiento de previo requerimiento, el funcionario actuante remitirá informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el que se recogerán los hechos comprobados, a efectos de que se levante la correspondiente acta de infracción, si así procediera (art. 9.3 LPRL tras la reforma operada por la Ley 53/2003).

ción Adicional 4ª, apartado 2, de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social “(art. 9.3 LPRL)”⁹.

En definitiva, el marco normativo regulador en la actualidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo conforman básicamente las siguientes normas:

– Convenio número 81 de la OIT, adoptado el 11 de julio de 1947, relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, ratificado el 14 de enero de 1960 (BOE de 4 de enero de 1961).

– Convenio número 129 de la OIT, adoptado el 25 de junio de 1969, relativo a la inspección del trabajo en la agricultura, ratificado el 11 de marzo de 1971 (BOE de 24 de mayo de 1972).

– Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

– Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, modificado por RD 689/2005, de 10 de junio.

– Orden de 12 de febrero de 1998, por la que se dictan normas para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

– Orden de 29 de febrero de 1996, por la que se desarrollan los cometidos de los Jefes de Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social existentes en las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social adscritos operativamente a la misma.

– Orden PRE/2457/2003, de 29 de agosto, por la que se aprueba la instrucción sobre ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en empresas que ejerzan actividades en centros, bases o establecimientos militares (BOE de 9 de septiembre).

– Resolución de 18 de febrero de 1998, sobre el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

– Resolución de 11 de abril de 2006, sobre el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad (BOE del 19).

⁹ La doctrina ha puesto de manifiesto las tensiones existentes a la hora de reconocer la ampliación de facultades a dichos funcionarios técnicos. Valverde Asencio, A.J.: “El nuevo papel de las Comunidades Autónomas en la gestión de la prevención de riesgos laborales y la reforma estatutaria en Andalucía”, en VV.AA. (Dir. Fernández López, M.F.): *Política social europea y Comunidades Autónomas*, Sevilla, CARL-MERGABLUM, p. 96. Del mismo modo aborda esta cuestión Pedrosa Alquez, S.: “La nueva función de comprobación en prevención de riesgos laborales: hacia una subinspección especializada”, *Actualidad Laboral*, núm. 2, 2007.

2. LAS FUNCIONES Y FACULTADES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEY 42 /1997

La Ley 42/1997 en su art. 1, define lo que denomina *sistema de de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social* como el “conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas laborales; de prevención de riesgos laborales; de Seguridad Social y protección social; colocación, empleo y protección por desempleo; cooperativas; migración y trabajo de extranjeros, y de cuantas otras materias le sean atribuidas”.

Por su parte, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se configura como “servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias, que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios números 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo”.

Resulta oportuno destacar en este momento la multitud y heterogeneidad de las funciones que la legislación ha atribuido a la Inspección. Aunque el acento se suele situar en la actividad netamente fiscalizadora y por consiguiente, sancionadora, lo cierto es que el sistema de Inspección diseñado por la legislación vigente, es mucho más ambicioso. Esta apreciación es relevante en relación al tema que nos ocupa, pues la propia dinámica del Estado autonómico, acompañada de la irrupción en nuestro Ordenamiento de textos normativos trascendentales, entre los que cabe destacar la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, han provocado que las bases sobre las que se venía sustentando el modelo clásico de Inspección, hayan admitido matices, como pone de manifiesto la posibilidad de que funcionarios autonómicos habilitados ejerzan labores de vigilancia y control de la normativa preventiva (así lo permitió la Ley 53/2003 de reforma del marco normativo de la prevención, a la que hemos hecho alusión anteriormente).

Es el art. 3 de la Ley 42/1997 el precepto que perfila el amplio elenco de funciones que corresponden a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social:

1. Vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos, en los siguientes ámbitos:

1.1. Ordenación del trabajo y relaciones sindicales.

- a) Normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas.
- b) Normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores en las empresas.

1.2. Prevención de riesgos

1.3. Sistema de Seguridad Social.

- a) Normas en materia de campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación de cuotas del sistema de la Seguridad Social.
- b) Normas sobre obtención y disfrute de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, así como de los sistemas de mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social, además de cualesquiera modalidades de sistemas complementarios voluntarios establecidos por convenio colectivo.
- c) Normas sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como la inspección de la gestión y funcionamiento de las entidades y empresas que colaboran en la misma o en la gestión de otras prestaciones o ayudas de protección social.
- d) El ejercicio de la Inspección por el Ministerio de Trabajo e Inmigración.

1.4. Empleo y migraciones.

- a) Normas en materia de colocación, empleo y protección por desempleo.
- b) Emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros.
- c) Normas en materia de formación profesional ocupacional y continua, excepto cuando la legislación autonómica disponga otras fórmulas de inspección en la materia.
- d) Normas en materia de empresas de trabajo temporal, agencias de colocación y planes de servicios integrados para el empleo.

1.5. Normas relativas a cooperativas y otras fórmulas de economía social, así como a las condiciones de constitución de sociedades laborales, salvo que la respectiva legislación autonómica disponga lo contrario y en su ámbito de aplicación.

2. De asistencia técnica.

- 2.1. Facilitar información técnica a empresas y trabajadores, con ocasión del ejercicio de la función inspectora.
- 2.2. Prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, cuando les sea solicitada.
- 2.3. Informar, asistir y colaborar con otros órganos de las Administraciones públicas respecto a la aplicación de normas de orden social, o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas.
- 2.4. Emitir los informes que le recaben los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias inspectoras cuando así lo establezca una norma legal.

3. De arbitraje, conciliación y mediación.

- 3.1. La conciliación y mediación en los conflictos y huelgas cuando la misma sea aceptada por las partes, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Laboral.
- 3.2. El arbitraje, a petición de las partes, en conflictos laborales y huelgas, u otros que expresamente se soliciten.
- 3.3. La función de arbitraje por parte de la Inspección, sin perjuicio de las funciones técnicas de información y asesoramiento, si lo solicitan cualesquiera de las partes, será incompatible con el ejercicio simultáneo de la función inspectora por la misma persona que ostenta la titularidad de dicha función sobre las empresas sometidas a su control y vigilancia.

Las facultades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se relacionan en el art. 5 de la Ley 42/1997. De este modo, los Inspectores para ejercer las funciones anteriormente enumeradas, están facultados para:

1. Entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo. Si el centro sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.
2. Hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores, sus representantes y por los peritos y técnicos de la empresa o habilitados oficialmente que estimen necesario para el mejor desarrollo de la función inspectora.
3. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente.

Para optimizar el funcionamiento del sistema, se ha puesto en marcha el “Proyecto Lince” persigue implantar un conjunto de avances y mejoras tecnológicas para facilitar la labor del personal del sistema inspector, por un lado, y posicionar a la institución como una herramienta al alcance de la mano de cualquier afectado; por otro, tiene por objeto modernizar los sistemas de información de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para conseguir un incremento en la calidad de la actuación inspectora que redunde en un mayor beneficio de los ciudadanos. Se inició en 2004 y el conjunto de acciones por las que ha apostado son las siguientes:

- a) Implantación del sistema de información “Integra” destinado a soportar toda la carga de la actividad inspectora. Está constituido por cuatro subsistemas (programación y campañas, acción inspectora, seguimiento de actas y evaluación y control).

- b) Desarrollo del sitio web de la Inspección para facilitar un acceso rápido y manejable a los servicios e informaciones del organismo.
- c) Creación de un centro de atención telefónica para la resolución de todas aquellas incidencias que puedan surgir a los usuarios del sistema Lince.
- d) Acciones formativas, de comunicación y participación para facilitar una mejor adaptación del personal inspector a los cambios del nuevo sistema.

Todo ello ha de ir acompañado de un refuerzo de efectivos en la Inspección de Trabajo.

3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA Y LA FUNCIÓN INSPECTORA. HACIA UNA INSPECCIÓN DE TRABAJO DESCENTRALIZADA

3.1. Planteamiento general

En el Estatuto de Autonomía para Andalucía el precepto encargado de abordar esta cuestión es el art. 63.2 EAA, en el cual se atribuye a la Junta de Andalucía la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en materia de empleo, relaciones laborales y Seguridad Social.

El legislador autonómico ha dado un paso más a la hora de definir qué aspectos abarca dicha competencia ejecutiva. Así, el art. 63.2 EAA dispone a continuación, que “A tal efecto, los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Junta de Andalucía. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el presente Estatuto se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social, ejerciéndose las competencias del Estado y de la Junta de Andalucía de forma coordinada, conforme a los Planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos”.

Siguiendo la estela del Estatuto de Autonomía de Cataluña¹⁰, nuestro EAA ha introducido una relevante novedad decantándose por la dependencia no sólo funcional, como hasta ahora, sino también orgánica del Cuerpo de Inspectores de Trabajo respecto de la Junta de Andalucía, cuestión esta que, sin lugar a dudas, será objeto de controversia.

¹⁰ Resulta interesante señalar que la LO 2/2006, de 19 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Cataluña, en su art. 170 dispone: “Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto por este artículo. A tal efecto, los funcionarios que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Generalitat. A través de los mecanismos de cooperación, previstos en el Título V se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social”.

El proceso de reforma estatutaria al que estamos asistiendo, está dando muestra de las diferentes concepciones político-jurídicas en torno a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral. El tratamiento que los diferentes Estatutos de Autonomía han otorgado a la configuración tanto orgánica como funcional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es una muestra evidente de ello. Mientras que los Estatutos de Autonomía para Cataluña, Andalucía y Aragón han apostado por una concepción integral de la competencia autonómica en cuanto a ejecución (comprensiva tanto de los aspectos meramente funcionales como de los orgánicos), otros Estatutos de Autonomía han efectuado una referencia mucho más tímida a esta cuestión, limitándose a atribuir a la Administración autonómica correspondiente la competencia ejecutiva en materia de empleo y relaciones laborales¹¹

3.2. Consideraciones técnico-jurídicas en torno a la función inspectora en el Estatuto de Autonomía para Andalucía

Son varias las cuestiones que debemos analizar cuando nos adentramos en el estudio del art. 63.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y su compatibilidad con lo dispuesto por la Constitución, la normativa internacional ratificada por España y la legislación ordinaria interna.

* En primer lugar, habría que subrayar que la atribución de competencias ejecutivas a la Junta de Andalucía en materia de inspección del cumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social (incluyendo tanto la faceta de la vigilancia y control como la netamente sancionadora) no sería objetable desde el punto de vista constitucional, pues tal función se acomoda perfectamente a lo previsto en el art. 149.1.7ª y 17ª CE¹².

¹¹ LO 1/2006, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (art. 51); LO 1/2007, de 28 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (art. 32.11); LO 14/2007, de 30 de noviembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Castilla y León (art. 76.1).

¹² La doctrina constitucional que ha abordado la delimitación de los contornos de la potestad sancionadora de la Inspección de Trabajo cuando se ejerce sobre materias que son competencia exclusiva del Estado, declara que la potestad sancionadora sobre una materia como el incumplimiento de las obligaciones relativas a la cotización al sistema de Seguridad Social, forma parte del régimen económico de la Seguridad Social y por tanto es incardinable en el art. 149.1.17ª CE (STC 195/1996). Utilizando la argumentación contenida en esta Sentencia, algunos autores han señalado que en materia de Seguridad Social la potestad sancionadora en relación con las infracciones que afecten a la caja única de la Seguridad Social, le corresponde al Estado. *Vid. Duréndez Sáez, I.: "La Inspección de Trabajo y el procedimiento sancionador", Anales de Derecho, Universidad de Murcia, núm. 21, 2003, pág. 302.*

* Sí que podría plantear más dudas la decisión del legislador autonómico en orden a la creación de un cuerpo propio de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en la Comunidad Autónoma Andaluza. Y es que no podemos obviar que la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, parte de la afirmación de la labor inspectora regulada por este texto normativo “se realizará en su totalidad por funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social pertenecientes al Grupo A” (art. 2 Ley 42/1997), al tiempo que se concreta que “las funciones de inspección de apoyo, colaboración y gestión que sean precisas para el ejercicio de la labor inspectora serán desarrolladas por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, como Cuerpo del grupo B de los previstos en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la Función Pública, y la misma habilitación nacional a que se refiere el número anterior” (art. 2 Ley 42/1997)¹³, y todo ello sin que “se afecten las competencias de ejecución de la legislación laboral, propias de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde, naturalmente, la titularidad de la potestad sancionadora en tales materias, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la interpretación que por el mismo se hace del alcance de las competencias exclusivas del Estado enumeradas en el artículo 149.1.7ª y 17ª de la Constitución Española” (Exposición de Motivos de la Ley 42/1997).

Resulta por tanto evidente que el legislador ordinario de manera concluyente optó en 1997 por la continuidad respecto a la tradicional concepción del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Cuerpos de Inspectores y Subinspectores) considerándolo orgánicamente dependiente del Ministerio de Trabajo, como de manera clara pone de manifiesto el art. 18.2 de la Ley 42/1997. No obstante, salvaguardando la distribución competencial prevista en los arts. 149.1.7ª y 17ª CE, los Cuerpos de Inspectores y Subinspectores de Trabajo pasaron a depender funcionalmente de las Comunidades Autónomas, en el entendido de que la ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social comprende, de manera inequívoca, la potestad sancionadora. Por tanto,

¹³ La Disposición Adicional Sexta de la Ley 42/1997, bajo la rúbrica competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, dispone que “Las Comunidades Autónomas con competencias legislativas plenas en materia de orden social podrán atribuir la función inspectora a funcionarios distintos de los enumerados en el artículo 2, en la Ley que regule cada materia y para el ámbito de la misma”. Tal y como se ha señalado con acierto, la distribución competencial contenida en los arts. 149.1.7ª y 149.17ª CE en lo que respecta a la legislación laboral y de Seguridad Social, no ha permitido que tal previsión se concretase en la práctica. Molina Navarrete, C.: “Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las materias de empleo, trabajo y protección social”, *RTSS, CEF*, núm. 283, 2006, pág. 93.

desde hace más de una década, la labor inspectora se ha venido desarrollando partiendo de esa dualidad: los Inspectores y Subinspectores constituyen Cuerpos nacionales dependientes orgánicamente del Ministerio de Trabajo pero, funcionalmente, están supeditados a la Administración Autónoma¹⁴.

* Por su parte, el art. 15.2 de la Ley 42/1997, dispone que la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, en el ámbito de sus respectivas competencias, organizarán el ejercicio de las actuaciones inspectoras con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Adicionalmente, el legislador estructura la Inspección en una Autoridad Central y, territorialmente, en Inspecciones Provinciales agrupadas en cada Comunidad Autónoma.

No obstante, se hace hincapié en los principios generales de colaboración, coordinación y cooperación recíprocas, a través de dos órganos: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Y ello sin perjuicio de que tanto la Administración Central como la Autónoma están obligadas a organizar el ejercicio de sus funciones inspectoras “con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social”¹⁵. Esta idea se complementa con el principio de unidad institucional de criterio técnico e interpretativo regulado en el art. 47.5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (RD 138/2000 de 4 de febrero).

Ahora bien, todas estas consideraciones ponen de manifiesto que la legislación ordinaria encargada de ordenar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el modelo de Estado social y democrático de Derecho diseñado por la

¹⁴ Artículo 18 Ley 42/1997. “La Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

1. La Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que se refiere el artículo 4 del Convenio número 81 de la Organización Internacional del Trabajo es un órgano del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2. El sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social dependerá orgánicamente de dicha Autoridad Central y funcionalmente de la Administración competente por razón de la materia de los asuntos en que intervenga, sin perjuicio del carácter unitario e integrado de sus actuaciones. Los funcionarios de dicho Sistema de Inspección, en el desarrollo de su actividad, dependerán funcionalmente, por tanto, de la Administración General del Estado o de la Autónoma correspondiente, en función de la materia en que actúen (...).

¹⁵ No olvidemos que de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 42/1997, el principio de colaboración interinstitucional debe presidir la actuación de ambas Administraciones en lo tocante a esta materia.

Constitución, no quiso escenificar la ruptura con el modelo preconstitucional. En 1997 parecía suficiente derivar la dependencia funcional de sus efectivos a la Administración autonómica manteniendo la dependencia orgánica del Ministerio de Trabajo. En el actual proceso de reforma del Estado de las Autonomías, algunas Comunidades Autónomas han reivindicado una interpretación integral del alcance de las competencias ejecutivas que en materia laboral y de Seguridad Social la Constitución reconoce a las Administraciones autonómicas. Y en este proceso imparable de descentralización, si existe una competencia ejecutiva por excelencia en el marco del empleo y las relaciones laborales, esa es, sin lugar a dudas, la función inspectora encargada de fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral (entendida en sentido amplio).

Es por ello que la Ley 42/1997 de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no supone un obstáculo insuperable al actual planteamiento contenido en el art. 63.2 EAA. Por supuesto, para materializar lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (y en el resto de Estatutos autonómicos que contienen esta previsión), será necesario modificar este texto normativo. Y tendremos que asistir a una reforma de calado, que de cobijo a la diversidad de modelos previstos en la legislación estatutaria autonómica, sin perder de vista que todos los Estatutos de Autonomía aprobados hasta la fecha, han respetado el procedimiento previsto constitucionalmente para ello en el art. 147.2 CE. Como ya hemos manifestado en otras ocasiones, la realidad territorial española es compleja, los nuevos Estatutos de Autonomía han pretendido ampliar su marco competencial y ello lo ha permitido el modelo flexible diseñado por la propia Constitución¹⁶.

De este modo, el EAA, está propugnando una revisión en profundidad de la Ley 42/1997, que principalmente tendrá que dirigirse a la modificación de los preceptos de este texto normativo que proclaman como principio básico la concepción única e integral del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En definitiva, la Ley 42/1997 en modo alguno constituye un obstáculo insalvable de cara a la plausible evolución de la institución cuya regulación aborda. Los desajustes entre los preceptos de la Ley 42/1997 mencionados que atribuyen a los Cuerpos de Inspectores y Subinspectores carácter nacional, y el art. 63.2 EAA que establece la dependencia no sólo funcional, sino también orgánica de dichos Cuerpos de la Junta de Andalucía, deberán integrarse mediante la correspondiente reforma del texto normativo de referencia, sin que ello implique un problema de constitucionalidad. Se podrá por tanto mostrar acuerdo o desacuerdo

¹⁶ Vid. Monereo Pérez, J.L. Y Díaz Aznarte, M.T.: *El Estado Social Autonómico*, op.cit., pág. 16.

con el referido precepto estatutario, pero la crítica deberá dirigirse a la conveniencia político-jurídica de la opción adoptada por el legislador autonómico¹⁷.

* Otro tipo de cuestiones se plantean cuando nos adentramos en el estudio de la normativa internacional ratificada por España y que por tanto resulta aplicable en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Nos referimos al Convenio número 81 OIT sobre la Inspección del Trabajo en la industria y en el comercio (1947), que fue ratificado por España en 1960.

El Convenio número 81 OIT en su art. 4 dispone que “siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central”, añadiendo que “en el caso de un Estado federal, el término *autoridad central* podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada”¹⁸.

En lo que respecta a la posible incompatibilidad entre lo dispuesto en el art. 63.2 EAA y el Convenio nº 181 OIT relativo a la Inspección de Trabajo, cabría realizar una serie de puntualizaciones:

El Convenio nº 181 OIT, ciertamente, hace referencia de modo expreso a la existencia de una “autoridad central”, bajo la vigilancia y control de la cual se ubicará la Inspección de Trabajo (art. 4)¹⁹. No obstante, el propio precepto

¹⁷ Como hace Palomeque López, M.C.: “El reparto constitucional de competencias en materia laboral a la prueba de las reformas estatutarias”, en VV.AA.: *La dimensión socio-laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía. Un estudio particular de los Estatutos Andaluz y Catalán*, Sevilla, CARL, 2007, pág. 144, en donde expresa su discrepancia con la opción del legislador autonómico por razones de políticas de conveniencia, si bien entiende que no se plantean con esta decisión problemas de constitucionalidad, sino de legalidad ordinaria.

¹⁸ De hecho, tanto en la Exposición de Motivos como en el art. 1 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se alude expresamente a los Convenios 81 y 129 OIT como referencia normativa internacional respecto al tema que nos ocupa. Concretamente, es el art. 18 de la Ley 42/1997, el precepto encargado de perfilar quien encarna en nuestro Ordenamiento jurídico el papel de esa autoridad central (se trata de un órgano del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y qué funciones le corresponden a la misma.

¹⁹ Informe OIT: La diversidad en la unidad: hacia un Sistema Integrado de Inspección del Trabajo (SIIT). Luxemburgo, Mondorf-les-Bains, Domaine Termal, 9-11 marzo 2005. Informe final de la conferencia organizada por la presidencia luxemburguesa del Consejo de la Unión Europea: Desde la OIT se insiste en que la Inspección de Trabajo se encuentra fuertemente vinculada a la idea de autoridad estatal: “El derecho a unas condiciones de trabajo decentes puede considerarse como un derecho humano fundamental. La inspección del trabajo es uno de los instrumentos básicos para poner este principio en práctica y desempeña un papel esencial en la promoción del cumplimiento de las Directivas de la UE y de las Normas Laborales Fundamentales de la OIT. Las inspecciones del trabajo constituyen la autoridad estatal para muchas actividades derivadas del trabajo como la salud y la seguridad, el diálogo social, la legislación, los mecanismos de control del mercado, el trabajo infantil, las condiciones de trabajo, la lucha contra

se encarga de matizar esta afirmación, supeditándola a la circunstancia de que sea compatible con la práctica administrativa del Estado miembro en cuestión.

También resulta relevante el hecho de que el propio Convenio considere la realidad de los Estados federales y su vinculación a lo estipulado en el art. De este modo, matiza la anterior expresión, aclarando que “en el caso de un Estado federal, el término *autoridad central* podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada”.

Entendemos por tanto que tampoco el Convenio 181 OIT constituye una traba insalvable de cara a la opción político-jurídica de desplazar la dependencia orgánica de la Inspección de Trabajo al ámbito autonómico, siempre y cuando, eso sí, se implementen los instrumentos de coordinación y colaboración necesarios para que la labor inspectora siga unas directrices unívocas en todo el territorio nacional²⁰.

4. CONCLUSIONES

El hecho de que el art. 63.2 EAA contenga una referencia expresa a la dependencia orgánica de los Cuerpos de Inspectores y Subinspectores de la Junta de Andalucía, no ha de interpretarse como la consagración de una competencia “excluyente” de cualquier tipo de intervención o actuación estatal. Por el contrario, esta afirmación se atempera inmediatamente con lo dispuesto en el mismo precepto estatutario: “A través de los mecanismos de cooperación previstos en el presente Estatuto se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social, ejerciéndose las competencias del Estado y de la Junta de Andalucía de forma coordinada,

el trabajo ilegal, etc. Reforzar la inspección del trabajo es esencial para garantizar un alto nivel de protección laboral. En muchos países la inspección del trabajo es un elemento catalizador para iniciar un proceso de reforma en las estructuras del gobierno y también para los interlocutores sociales en cuanto a establecer una cultura tripartita sostenible”

²⁰ En contra de esta tesis, Rodríguez-Sañudo, F.: “Sobre la transferencia del sistema de Inspección de Trabajo a las Comunidades Autónomas”, en VV.AA.: *Políticas laborales y de protección social...op.cit.*, pág. 125. Entiende el autor que si bien la opción del legislador autonómico no plantea problema de legalidad constitucional, “razones prácticas derivadas de las funciones atribuidas al sistema de Inspección sí fundamentan suficientemente la posición favorable al mantenimiento de un modelo como el actual, y ello es así en la medida en que la conservación de un mínimo núcleo de facultades en manos del Estado, aseguran, en estricto cumplimiento de aquellos instrumentos de origen internacional que se han mencionado, un grado correcto de coordinación y de unidad del sistema como opción preferible a su transferencia completa a las Comunidades Autónomas”.

conforme a los Planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos”. Insistimos así en la necesidad de efectuar una interpretación integradora de los preceptos tanto constitucionales como estatutarios implicados.

La compatibilidad entre el art. 63.2 EAA y la normativa internacional existente sobre esta materia (Convenio número 81 OIT) se salvaguarda siempre y cuando la función inspectora se ejecute conforme a una planificación coordinada que sea el resultado de la intensificación de los mecanismos de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma. En el tiempo histórico en que vivimos parece realizarse cada vez más la apuesta por un modelo de competencias compartidas, excluyendo las viejas fórmulas de monopolio competencial.

Se trataría por tanto de dotar al nuevo sistema de Inspección de fórmulas renovadas de colaboración y cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, misión encomendada en la actualidad a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Las diferentes Comunidades Autónomas que han apostado en sus respectivos Estatutos de Autonomía por la adscripción orgánica de los Cuerpos de Inspectores y Subinspectores de Trabajo a la correspondiente Administración Autonómica, mantienen una expectativa legítima a la reforma de la legislación ordinaria reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin que ello atente contra la distribución de competencias que en materia laboral y de Seguridad Social contiene el art. 149.1.7 y 17 CE.