
L'Administració laboral

PID_00258831

Eduardo Rojo Torrecilla

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores





Eduardo Rojo Torrecilla

Catedràtic de Dret del Treball i de la Seguretat Social a la Universitat Autònoma de Barcelona.

Quarta edició: febrer 2019
© Eduardo Rojo Torrecilla
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Disseny: Manel Andreu
Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL
Dipòsit legal: B-3.751-2019

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. Consideracions generals.....	7
2. La relació Administració laboral, jurisdicció social i jurisdicció contenciosa administrativa.....	8
3. Administració general de l'Estat.....	10
3.1. Administració perifèrica	12
3.2. Inspecció de Treball	13
4. Administració autonòmica.....	20
4.1. Estructura orgànica i funcional	20
4.2. Participació institucional en les comunitats autònomes	22
Activitats.....	29
Exercicis d'autoavaluació.....	29
Solucionari.....	30
Glossari.....	31
Bibliografia.....	32

Introducció

En aquest mòdul estudiarem, dins de les òbvies limitacions que comporta l'espai disponible, l'organització administrativa laboral, és a dir, quins són els òrgans administratius que tenen competències en la matèria laboral, i prestarem especial atenció als de la comunitat autònoma de Catalunya. També citarem els procediments mitjançant els quals es duen a terme les funcions que tenen assignades, és a dir, els procediments administratius especials, atès que el comú ha de ser objecte d'estudi en l'àmbit del dret administratiu. En consideració a l'àmbit territorial d'aquesta publicació i al seu especial interès a la seu autonòmica, analitzarem de manera detallada alguns òrgans i instàncies de participació institucional en els quals les forces socials participen activament juntament amb representants de l'Administració, com per exemple els Consells Econòmics i Socials (CES) i els Consells de Relacions Laborals (CRL) autonòmics.

La nostra intenció és que, en acabar la lectura i l'estudi d'aquest capítol, l'alumnat disposi dels coneixements adequats per saber com s'estructuren i s'organitzen l'Administració general de l'Estat i l'autonòmica de Catalunya, així com quin és el paper que assumeix la Inspecció de Treball i de la Seguretat Social en el control i la vigilància del compliment de la legislació laboral.

Així mateix, es pretén que s'adquireixin els coneixements adequats sobre quines són les competències que assumeixen la jurisdicció i l'Administració laboral i com s'articula la seva participació en seu autonòmica.

Objectius

La finalitat d'aquest mòdul didàctic és donar a conèixer les diferents administracions públiques competents en matèria laboral a fi de poder aprendre quins són els àmbits competencials d'actuació de cadascuna.

Així mateix, és objecte d'estudi la relació que hi ha entre l'Administració laboral i la jurisdicció contenciosa administrativa amb la intenció de poder aprendre els àmbits de competència de cadascuna.

Doncs bé, amb aquesta finalitat és objecte d'estudi l'Administració central, la perifèrica i la Inspecció de Treball i Seguretat Social, i, a continuació, s'estudia l'Administració autonòmica i es fa atenció especial a l'estructura orgànica i funcional i a la participació institucional que té.

En definitiva, en finalitzar l'estudi d'aquest mòdul, els estudiants han d'arribar a conèixer:

1. Les diferències que hi ha en les competències de les diverses administracions públiques.
2. Les relacions que hi ha entre els àmbits administratius i jurisdiccionals.

1. Consideracions generals

Com a punt de referència general, els òrgans i els procediments de l'Administració laboral han d'adoptar el que disposa el Conveni número 150 de l'OIT de 1982 sobre l'Administració del treball: comesa, funcions i organització, que inclou les activitats de l'Administració pública en matèria de política nacional de treball i que comprèn tots els òrgans de l'Administració pública responsables o encarregats de l'Administració del treball, així com “qualsevol estructura institucional per a la coordinació de les activitats d'aquests òrgans i per a la consulta i participació dels ocupadors i dels treballadors i de les seves organitzacions”. Ha de fer-se especial incidència en el fet que la norma internacional propugna un model tripartit d'Administració laboral que no només s'haurà d'aplicar a escala estatal, sinó també en els àmbits regionals i locals i en els diferents sectors de l'activitat econòmica sempre que sigui possible.

L'Administració laboral serà responsable de vetllar per l'aplicació i execució correcta de la legislació laboral, d'acord amb els principis que la CE assigna a l'Administració en general, és a dir, els d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació amb plena submissió a la llei i al dret. En l'exercici de la seva actuació, l'Administració disposa de la potestat sancionadora, tant si es tracta de la general de l'Estat com de les autonòmiques, ja que la STC 102/1985, de 4 d'octubre, ja deia que el que disposa l'article 149.1.1 de la CE no pot impedir “l'existència d'una potestat normativa sancionadora de les comunitats autònomes que tenen competència sobre la matèria substantiva que es tracti”.

2. La relació Administració laboral, jurisdicció social i jurisdicció contenciosa administrativa

Un breu repàs a la normativa processal laboral posa de manifest que encara hi ha parcel·les de la legislació laboral de les quals els òrgans administratius tenen coneixement en la seva interpretació i aplicació, si bé aquestes parcel·les cada vegada es redueixen més en virtut de les successives reformes introduïdes en l'ordenament jurídic laboral, especialment la que va operar la Llei 10/1994 de la LET (és un exemple significatiu d'això la desaparició de la competència atribuïda a la seu administrativa per conèixer i resoldre les modificacions substancials de les condicions de treball) i la Llei 3/2012, de juliol (amb la important supressió de l'autorització administrativa en els expedients de regulació d'ocupació, en què té l'última paraula la mateixa empresa i només està sotmesa al corresponent control judicial laboral).

Per tant, la polèmica sobre l'atribució de competències a la jurisdicció contenciosa administrativa i a la jurisdicció social segueix viva i no hi ha un principi general, tal com la STC 158/1985 es va encarregar de recordar-nos, cosa que contribueix al fet que aquesta separació pugui considerar-se, segons els professors Palomeque i Álvarez de la Rosa, fruit d'un capritx legislatiu i no de les exigències d'un ordre lògic. En qualsevol cas, la tesi defensada en nombroses resolucions de la Sala Especial del Tribunal Suprem de conflictes de competència continua sent vàlida en termes generals, de manera que el criteri directriu per a l'atribució a un ordre jurisdiccional o un altre no resideix en el caràcter de l'òrgan ni tampoc en el de l'acte (de l'Administració), sinó que resulta decisiva a l'àrea jurídica en la qual incideix.

Arribats a aquest punt, és convenient recordar que l'ordre jurisdiccional social té la competència, tal com expliquem detalladament en un altre capítol de l'obra, per conèixer les pretensions que es promouen dins de la branca social del dret, tant en conflictes individuals com en col·lectius.

Si bé l'article 9.5 de la LOPJ també fa esment exprés dels litigis que se susciten en matèria de Seguretat Social o contra l'Estat quan la legislació laboral li atorga responsabilitat, aquests supòsits estan plenament integrats en el text processal laboral (Llei 36/2011, de 10 d'octubre), en el seu article 2. En l'article 3 s'enumeren els litigis que queden exclosos expressament –com a opció de política legisladora per part del legislador– del seu coneixement per part dels òrgans jurisdictionals de l'ordre social i la seva importància la reproduïm a continuació:

“a) De la impugnació directa de disposicions generals de rang inferior a la llei i decrets legislatius quan excedeixin els límits de la delegació, fins i tot en les matèries laborals, sindicals o de Seguretat Social enumerades en l'article anterior.

- b) De les qüestions litigioses en matèria de prevenció de riscos laborals que se suscitin entre l'empresari i els obligats a coordinar amb aquest les activitats preventives de riscos laborals i entre qualsevol dels anteriors i els subjectes o entitats que hagin assumit davant d'ells, per qualsevol títol, la responsabilitat d'organitzar els serveis de prevenció.
- c) De la tutela dels drets de llibertat sindical i del dret de vaga relativa als funcionaris públics, personal estatutari dels serveis de salut i al personal al fet que es refereix la lletra a) de l'apartat 3 de l'article 1 del text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors.
- d) De les disposicions que estableixin les garanties tendents a assegurar el manteniment dels serveis essencials de la comunitat en cas de vaga i, si escau, dels serveis o dependències i els percentatges mínims de personal necessaris a aquest efecte, sense perjudici de la competència de l'ordre social per conèixer de les impugnacions exclusivament referides als actes de designació concreta del personal laboral inclòs en aquests mínims, així com per al coneixement de la resta d'actes dictats per l'autoritat laboral en situacions de conflicte laboral conforme al Reial decret llei 17/1977, de 4 de març, sobre relacions de treball.
- e) Dels pactes o acords concertats per les administracions públiques conforme al que es preveu en la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, que siguin aplicables al personal funcionari o estatutari dels serveis de salut, ja sigui de manera exclusiva o conjunta amb el personal laboral, i sobre la composició de les taules de negociació sobre les condicions de treball comunes al personal de relació administrativa i laboral.
- f) De les impugnacions dels actes administratius en matèria de Seguretat Social relatius a inscripció d'empreses, formalització de la protecció davant de riscos professionals, tarificació, afiliació, alta, baixa i variacions de dades de treballadors, així com en matèria de liquidació de quotes, actes de liquidació i actes d'infracció vinculades amb aquesta liquidació de quotes i pel que fa als actes de gestió recaptatòria, incloses les resolucions dictades en aquesta matèria per la seva respectiva entitat gestora, en el supòsit de quotes de recaptació conjunta amb les quotes de Seguretat Social i, en general, els altres actes administratius connexos als anteriors dictats per la Tresoreria General de la Seguretat Social, com també dels actes administratius sobre assistència i protecció social públiques en matèries que no es trobin compreses en les lletres o) i s) de l'article 2.
- g) De les reclamacions sobre responsabilitat patrimonial de les Entitats Gestores i Serveis Comuns de la Seguretat Social, així com de les altres entitats, serveis i organismes del Sistema Nacional de Salut i dels centres sanitaris concertats, siguin estatals o autonòmics, pels danys i perjudicis causats per o amb motiu de l'assistència sanitària, i les corresponents reclamacions, tot i que en la producció del dany concorrin amb particulars o comptin amb una assegurança de responsabilitat.
- h) De les pretensions el coneixement i decisió de les quals estigui reservat per la Llei Concursal a la jurisdicció exclusiva i exclouent del jutge del concurs".

3. Administració general de l'Estat

Els punts de referència general per a l'estudi són la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. També el RD 355/2018, de 6 de juny, pel qual es reestructuren els departaments ministerials; el RD 359/2018, de 8 de juny, pel qual es creen sotssecretaries en els departaments ministerials, i el RD 903/2018, de 20 de juliol, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica del Ministeri de Treball, Migracions i Seguretat Social.

En el RD 355/2018, de 6 de juny, que té per finalitat “impulsar els objectius prioritaris per a Espanya, desenvolupar el programa polític del Govern i aconseguir la màxima eficàcia en la seva acció i eficiència en el funcionament de l'Administració general de l'Estat”, es crea el Ministeri de “Treball, Migracions i Seguretat Social”, amb el qual es torna en gran manera a la denominació dels anteriors governs socialistes de la primera dècada d'aquest segle (Ministeri de Treball i Immigració) i s'abandona la denominació de Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, molt criticada per posar l'accent només en una part de la política laboral. Per la seva banda, el RD 359/2018 procedeix a la creació de la sotssecretaria del mateix nom que el Ministeri i a la supressió del que hi havia amb anterioritat.

Del RD 355/2018 cal fer una breu referència a aquells continguts que poden tenir, al nostre parer, més incidència sobre les polítiques laborals i socials que s'adoptin pel govern.

“Article 8. Ministeri d'Educació i Formació Professional.

1. Correspon al Ministeri d'Educació i Formació Professional la proposta i execució de la política del Govern en matèria educativa i de formació professional.

2. Aquest Ministeri disposa, com a òrgan superior, de la Secretaria d'Estat d'Educació i Formació Professional.

Article 9. Ministeri de Treball, Migracions i Seguretat Social.

1. Correspon al Ministeri de Treball, Migracions i Seguretat Social la proposta i execució de la política del Govern en matèria d'ocupació i de Seguretat Social, així com el desenvolupament de la política del Govern en matèria d'estrangeria, immigració i emigració.

2. Aquest Ministeri s'estructura en els següents òrgans superiors:

a) La Secretaria d'Estat de Migracions.

b) La Secretaria d'Estat de la Seguretat Social.

Article 16. Ministeri d'Economia i Empresa.

1. Correspon al Ministeri d'Economia i Empresa la proposta i execució de la política del Govern en matèria econòmica i de reformes per a la millora de la competitivitat, de desenvolupament industrial, de telecomunicacions i societat de la informació, de desenvolupament de l'Agenda Digital i de la política de suport a l'empresa, i la resta de competències i atribucions que li confereix l'ordenament jurídic.

2. Aquest Ministeri s'estructura en els següents òrgans superiors:

- a) La Secretaria d'Estat d'Economia i Suport a l'Empresa.
- b) La Secretaria d'Estat per a la Societat de la Informació i l'Agenda Digital.

Article 17. Ministeri de Sanitat, Consum i Benestar Social.

1. Correspon al Ministeri de Sanitat, Consum i Benestar Social la proposta i execució de la política del Govern en matèria de salut, de planificació i assistència sanitària i de consum, així com l'exercici de les competències de l'Administració general de l'Estat per assegurar als ciutadans el dret a la protecció de la salut.

2. Així mateix, li correspon a aquest Ministeri la proposta i execució de la política del Govern en matèria de cohesió i inclusió social, de família, de protecció del menor i d'atenció a les persones dependents o amb discapacitat.

3. Aquest Ministeri disposa, com a òrgan superior, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials”.

El RD 903/2018 desenvolupa l'estructura orgànica del MTMSS, configurat com el departament encarregat de la proposta i execució de la política del Govern en matèria de relacions laborals, d'ocupació i de Seguretat Social, així com del desenvolupament de la política del Govern en matèria d'estrangeria, immigració i emigració.

Sota la direcció de la persona titular del departament, les funcions assignades es desenvolupen per mitjà de la Secretaria d'Estat de Migracions, la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, la Secretaria d'Estat d'Ocupació i la Sotssecretaria de Treball, Migracions i Seguretat Social. Com a òrgan d'assistència immediata a la persona titular, hi ha un gabinet, amb rang de direcció general. Per la seva banda, el CES queda adscrit al nou Ministeri.

A la Secretaria d'Estat de Migracions li correspon desenvolupar la política del Govern en matèria d'estrangeria, immigració i emigració. En depèn la Secretaria General d'Immigració i Emigració, i d'aquesta, la Direcció General de Migracions i la Direcció General d'Integració i Atenció Humanitària

A la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social li corresponen, entre altres funcions, les de direcció i tutela de les entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social, adscrites al departament, sense perjudici de les competències atribuïdes a altres ministeris i a altres unitats del departament. En depenen la Direcció General d'Ordenació de la Seguretat Social i la Intervenció General de la Seguretat Social. Estan adscrits a la Secretaria l'Institut Nacional de la Seguretat Social, l'Institut Social de la Marina, la Tresoreria General de la Seguretat Social i la Gerència d'Informàtica de la Seguretat Social.

A la Secretaria d'Estat d'Ocupació li correspon desenvolupar la política del govern en matèria de relacions laborals i d'ocupació. Sota la seva dependència es troben la Direcció General de Treball i la Direcció General del Treball Autònom, de l'Economia Social i de la Responsabilitat Social de les Empreses i, igualment, la Unitat Administradora del Fons Social Europeu. Per mitjà d'aquesta Secretaria, queden adscrits al MTMSS el Consell General del Sistema Nacio-

nal d'Ocupació, el Consell Estatal de Responsabilitat Social de les Empreses, el Consell General de Formació Professional, la Comissió Nacional de Seguretat i Salut en el Treball, el Consell de Foment de l'Economia Social i el Consell del Treball Autònom.

Per la seva banda, la Sotssecretaria de Treball, Migracions i Seguretat Social té la representació ordinària del Ministeri i la direcció dels seus serveis comuns, així com l'exercici de les atribucions a les quals es refereix l'article 63 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Estan adscrits a aquesta Sotssecretaria, amb les funcions que els atribueixen les disposicions vigents i sense perjudici de la seva dependència dels ministeris de Justícia i d'Hisenda, respectivament, els següents òrgans amb nivell orgànic de sotsdirecció general: l'Advocacia de l'Estat i la Intervenció Delegada de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. També queda adscrit al MTMSS, per mitjà d'aquesta Sotssecretaria, l'organisme autònom Organisme Estatal Inspecció de Treball i Seguretat Social.

A la Secretaria General Tècnica li correspon l'exercici de les funcions que li atribueixen la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del govern, i l'article 65 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

La disposició addicional desena disposa que l'Institut Nacional de Seguretat, Salut i Benestar en el Treball, OA, MP passarà a denominar-se Institut Nacional de Seguretat i Salut en el Treball, OA, MP.

3.1. Administració perifèrica

La Llei 40/2015 regula en els seus articles 69 i següents l'organització territorial de l'Administració general de l'Estat. Preveu l'existència d'una Delegació del Govern en cadascuna de les comunitats autònomes, com també la d'un subdelegat en cadascuna de les comunitats autònomes pluriprovincials.

Respecte als serveis territorials, s'organitzaran "atenent al millor compliment de les seves finalitats", en serveis integrats i no integrats a les delegacions del Govern. Sobre aquest tema, l'article 71 disposa el següent:

"L'organització dels serveis territorials no integrats en les delegacions del Govern s'establirà mitjançant Reial decret a proposta conjunta del titular del Ministeri del qual depenguin i del titular del Ministeri que tingui atribuïda la competència per a la racionalització, anàlisi i avaluació de les estructures organitzatives de l'Administració general de l'Estat i els seus organismes públics, quan contempli unitats amb nivell de Sotsdirecció General o equivalents, o per Ordre conjunta quan afecti òrgans inferiors.

3. Els serveis territorials no integrats dependran de l'òrgan central competent sobre el sector d'activitat en el qual aquells operin, que els fixarà els objectius concrets d'actuació i en controlarà l'execució, així com el funcionament dels serveis.

4. Els serveis territorials integrats dependran del delegat del Govern, o si escau subdelegat del Govern, a través de la Secretaria General, i actuaran d'acord amb les instruccions tècniques i criteris operatius establerts pel Ministeri competent per raó de la matèria".

3.2. Inspecció de Treball

Hi ha dues normes d'àmbit internacional –convenis de l'Organització Internacional de Treball (OIT)– que es refereixen a la inspecció de treball, que han estat ratificades per Espanya i que són punt de referència obligat per a l'estudi d'aquesta matèria. El número 81, de 1947, regula la inspecció en la indústria i el comerç. Segons aquesta norma, els inspectors de treball tenen l'obligació de vetllar pel compliment de les disposicions legals relatives a les condicions de treball i a la protecció dels treballadors en l'exercici de la seva professió, i també de facilitar informació i assessorament a empresaris i treballadors. Els inspectors de treball han de ser funcionaris públics que gaudeixin d'estabilitat laboral i que siguin plenament independents en la seva actuació. Per la seva banda, el conveni número 129 es refereix a la inspecció en l'agricultura. Les funcions de l'inspector són idèntiques a les enumerades en el conveni anterior, que actuarà sobre les empreses agrícoles que ocupin treballadors assalariats.

En l'àmbit estatal hem de fer referència a la Llei 23/2015, de 21 de juliol, ordenadora del sistema d'inspecció de treball i Seguretat Social, i al Reial decret 192/2018, de 6 d'abril, pel qual s'aproven els estatuts de l'organisme autònom Organisme Estatal Inspecció de Treball i Seguretat Social.

El títol I regula el Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social, que està constituït pel conjunt de principis legals, normes, òrgans, personal i mitjans materials, inclosos els informàtics, que contribueixen a l'adequat compliment de la missió que té encomanada, segons el que estableix la Llei. Es configura la Inspecció de Treball i Seguretat Social com un servei públic al qual correspon exercir la vigilància del compliment de les normes de l'ordre social i exigir les responsabilitats pertinents, així com l'assessorament i, si escau, conciliació, mediació i arbitratge en aquestes matèries, la qual cosa efectuarà d'acord amb els principis de l'estat social i democràtic de dret que consagra la Constitució espanyola i amb els Convenis número 81 i 129 de l'Organització Internacional del Treball. Aquestes normes són totes les relatives a matèries laborals de prevenció de riscos laborals, de Seguretat Social i protecció social, col·locació, ocupació, formació professional per a l'ocupació i protecció per desocupació, economia social, emigració, moviments migratoris i treball d'estrangers, igualtat de tracte i oportunitats i no discriminació en l'ocupació, així com tantes altres que atribueixen la vigilància del seu compliment a la inspecció de treball i Seguretat Social.

El títol II tracta sobre el funcionament del sistema, que es regula en l'article 12 les funcions del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social, en la seva integritat, i pels funcionaris del Cos de Sotsinspectors Laborals, en els termes establerts a la llei. Són les de:

“1. Vigilància i exigència del compliment de les normes legals, reglamentàries i del contingut dels acords i convenis col·lectius, en els àmbits següents:

a) Sistema de relacions laborals.

1r. Normes en matèria de relacions laborals individuals i col·lectives.

2n. Normes sobre protecció, drets i garanties dels representants dels treballadors.

3r. Normes en matèria de tutela i promoció de la igualtat de tracte i oportunitats i no discriminació en el treball.

4t. Normes en matèria de desplaçament de treballadors en el marc d'una prestació de serveis transnacional.

b) Prevenció de riscos laborals.

1r. Normes en matèria de prevenció de riscos laborals, així com de les normes juridico-tècniques que incideixin en les condicions de treball en aquesta matèria.

2n. Exercici de les funcions de recerca d'accidents de treball i malalties professionals.

c) Sistema de la Seguretat Social.

1r. Normes en matèria de camp d'aplicació, inscripció, afiliació, altes i baixes de treballadors, cotització i recaptació de quotes del Sistema de la Seguretat Social.

2n. Normes sobre obtenció i gaudi de les prestacions del Sistema de la Seguretat Social, incloses les prestacions per desocupació i la prestació per cessament d'activitat, així com dels sistemes de millores voluntàries de l'acció protectora de la Seguretat Social, a més de qualssevol modalitats de sistemes complementaris voluntaris establerts pel conveni col·lectiu.

3r. Normes sobre mútues col·laboradores amb la Seguretat Social i sobre altres formes de col·laboració en la gestió de la Seguretat Social, així com la inspecció de la gestió i funcionament de les entitats i empreses que col·laboren en aquesta o en la gestió d'altres prestacions o ajudes de protecció social, sense perjudici de l'exercici de les funcions de direcció de la comptabilitat i de control de la gestió economicofinancera atribuïda als òrgans de control competents en la matèria.

4t. L'exercici de la inspecció de la Seguretat Social pel Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, d'acord amb el que s'estableix en l'article 5.2.d) del text refós de la Llei General de la Seguretat Social, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny.

5è. La realització d'altres funcions d'inspecció en matèria de Seguretat Social, en els termes establerts en la normativa reguladora.

d) Ocupació.

1r. Normes en matèria de col·locació i ocupació.

2n. Control de l'aplicació de les subvencions, ajudes de foment de l'ocupació o qualsevol altra establerta en programes de suport a la creació d'ocupació o a la formació professional per a l'ocupació, d'acord amb la normativa establerta a aquest efecte, sense perjudici de l'exercici del control financer de les subvencions pels òrgans competents en la matèria.

3r. Normes en matèria de formació professional per a l'ocupació, diferents de les assenyalades en el número anterior, excepte quan la normativa autonòmica disposi altres fórmules d'inspecció en la matèria.

4t. Normes en matèria d'empreses de treball temporal i agències de col·locació.

e) Migracions.

1r. Normes en matèria de moviments migratoris.

2n. Normes en matèria de treball d'estrangers.

f) Cooperatives i altres fórmules d'economia social, així com les condicions de constitució de societats laborals, tret que la legislació autonòmica corresponent disposi el contrari en el seu àmbit d'aplicació.

g) Qualsevol altre àmbit la vigilància del qual s'encomani legalment a la Inspecció de Treball i Seguretat Social.

2. D'assistència tècnica.

- a) Donar informació i assistència tècnica a les empreses amb motiu de l'exercici de la funció inspectora, especialment a les petites i mitjanes empreses, a fi de facilitar-los un millor compliment de les disposicions de l'ordre social.
- b) Proporcionar informació i assistència tècnica als treballadors i als seus representants; comunicar-los els resultats i conseqüències de les actuacions inspectores quan hi hagi denúncia per part d'aquests en els termes de l'article 20.4, i indicar-los les vies administratives o judicials per a la satisfacció dels seus drets quan es vegin afectats per incompliments empresarials comprovats en les actuacions inspectores.
- c) Prestar assistència tècnica a entitats i organismes de la Seguretat Social, i a les autoritats competents de l'Administració general de l'Estat i de les comunitats autònomes quan els sigui sol·licitada.
- d) Informar, assistir i col·laborar amb altres òrgans de les administracions públiques respecte a l'aplicació de normes de l'ordre social, o a la vigilància i control d'ajudes i subvencions públiques.
- e) Emetre els informes que recaptin els òrgans judicials competents, en l'àmbit de les funcions i competències inspectores, quan així ho estableixi una norma legal.

3. De conciliació, mediació i arbitratge.

- a) La conciliació i mediació en vagues i altres conflictes quan sigui acceptada per les parts.
- b) L'arbitratge en vagues i altres conflictes laborals quan les parts ho sol·licitin expressament, així com en els supòsits legalment establerts.

La funció d'arbitratge per part de la Inspecció, sense perjudici de les funcions tècniques d'informació i assessorament, si ho sol·licita qualsevol de les parts, serà incompatible amb l'exercici simultani de la funció inspectora per la mateixa persona que tingui atribuïda aquesta funció sobre les empreses sotmeses al seu control i vigilància”.

El capítol III regula les actuacions de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, l'àmbit de la qual s'estén a les persones físiques i jurídiques, públiques o privades, a les comunitats de béns o altres entitats sense personalitat jurídica, quan subjectes obligats o responsables que siguin del compliment de les normes de l'ordre social, i s'exerceix en:

“a) Les empreses, els centres de treball i, en general, els llocs en què s'executi la prestació laboral, tot i que estiguin directament regits o gestionats per les administracions públiques o per entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents de qualssevol d'elles, amb subjecció, en aquest últim cas, al que es preveu en la normativa que regula aquesta actuació en les administracions públiques.

b) Els vehicles i els mitjans de transport en general en els quals es presti treball, inclosos els trens, els avions i aeronaus civils, així com les instal·lacions i explotacions auxiliars o complementàries en terra per al servei d'aquells.

Els bucs de pavelló espanyol de la marina mercant i els bucs de pavelló espanyol de pesca que es trobin en ports del territori espanyol o en aigües en les quals Espanya exerceixi sobirania, drets sobirans o jurisdicció, així com les instal·lacions i explotacions auxiliars o complementàries per al servei d'aquests que es trobin en terra i en territori espanyol.

c) Els ports, aeroports, vehicles i punts de sortida, escala i destinació quant als viatges d'emigració i immigració interior, sense perjudici del que s'estableix en l'anterior lletra

a) com a centres de treball.

d) Les entitats i empreses col·laboradores en la gestió de la Seguretat Social.

e) Les entitats públiques o privades que col·laborin amb les diferents administracions públiques en matèria de protecció i promoció social.

f) Les societats cooperatives en relació amb la seva constitució i funcionament i al compliment de les normes de l'ordre social en relació amb els seus socis treballadors o socis de treball, i a les societats laborals quant a la seva qualificació com a tals, sense perjudici del que estableixi la legislació aplicable en la matèria.

2. Malgrat això darrer, els centres de treball, establiments, locals i instal·lacions la vigilància dels quals estigui legalment atribuïda a altres òrgans de les administracions públiques es regiran per la seva normativa específica, sense perjudici de la competència de la Inspecció de Treball i Seguretat Social en les matèries no afectades per aquesta segons el que s'estableixi reglamentàriament”.

L'article 22 regula les mesures derivades de l'activitat inspectora. A aquest efecte, els inspectors de treball i Seguretat Social, acabada l'activitat comprovadora inspectora, podran adoptar les mesures següents:

“1. Advertir i requerir al subjecte responsable, en comptes d'iniciar un procediment sancionador, quan les circumstàncies del cas ho aconsellin, i sempre que no es derivin perjudicis directes als treballadors o als seus representants.

2. Requerir al subjecte responsable perquè, en el termini que s'assenyali, adopti les mesures amb vista al compliment de la normativa d'ordre social o esmeni les deficiències observades en matèria de prevenció de riscos laborals, fins i tot amb una justificació davant el funcionari actuant.

3. Informar o proposar la substitució de sancions principals o accessòries, d'acord amb el que s'estableix en el text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, així com en la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener.

4. Requerir a les administracions públiques per incompliment de disposicions relatives a la salut o seguretat del personal civil al seu servei.

5. Iniciar el procediment sancionador mitjançant l'extensió d'actes d'infracció o d'infracció per obstrucció.

6. Efectuar requeriments de pagament per deutes a la Seguretat Social, així com iniciar expedients liquidadors per debits a la Seguretat Social i conceptes de recaptació conjunta o bonificacions indègudes, mitjançant la pràctica d'actes de liquidació.

7. Promoure procediments d'ofici per a la inscripció d'empreses, afiliació i altes i baixes de treballadors, així com per a l'enquadrament d'empreses i treballadors en el règim de la Seguretat Social adequat, sense perjudici de l'inici de l'expedient liquidador al qual es refereix l'apartat anterior, si procedís.

8. Instar del corresponent organisme la suspensió o cessament en la percepció de prestacions socials, si se'n constata l'obtenció o gaudi en incompliment de la normativa que les regula.

9. Instar de l'òrgan administratiu competent la declaració del recàrrec de les prestacions econòmiques en cas d'accident de treball o malaltia professional causats per manca de mesures de seguretat i salut laboral.

10. Proposar recàrrecs o reduccions en les primes d'assegurança d'accidents de treball i malalties professionals, en relació amb empreses pel seu comportament en la prevenció de riscos i salut laborals, amb subjecció a la normativa aplicable.

11. Iniciar el procediment per a la correcta aplicació o per a la devolució de quantitats indègudament aplicades en els casos de col·laboració en la gestió de la Seguretat Social.

12. Ordenar la paralització immediata de treballs o tasques per inobservança de la normativa sobre prevenció de riscos laborals, de concórrer risc greu i imminent per a la seguretat o salut dels treballadors.

13. Comunicar a l'organisme competent els incompliments que comprovi en l'aplicació i destí d'ajudes i subvencions per al foment de l'ocupació, formació professional per a l'ocupació i promoció social, i iniciar el corresponent expedient de devolució d'ajudes i subvencions quan escaigui.

14. Proposar al superior jeràrquic la formulació de comunicacions i demandes d'ofici davant la jurisdicció social en la forma prevista en la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social.

15. En els supòsits en què l'actuació inspectora afecti empreses establertes en altres estats membres de la Unió Europea i els fets comprovats siguin sancionables per l'estat membre

d'origen de l'empresa, aquests fets podran posar-se en coneixement de l'autoritat competent de l'estat membre d'origen perquè iniciï el procediment sancionador, sense perjudici que pugui adoptar altres mesures que consideri pertinents.

16. Informar l'òrgan competent dels resultats de la recerca per a la identificació dels diferents subjectes responsables pels incompliments de les normes en el que es refereix l'article 12.1, incloent-hi els supòsits de responsabilitat solidària o subsidiària, així com per a l'assenyalament de béns per a l'efectivitat de la via executiva.

17. Informar els serveis públics d'ocupació a l'efecte del reconeixement d'accions d'orientació, capacitació i formació professional per a l'ocupació per als treballadors en situació de treball no declarat, ocupació irregular o altres incompliments detectats per l'activitat inspectora, d'acord amb la legislació aplicable.

18. Totes les altres mesures que es derivin de la legislació en vigor”.

Un dels continguts més rellevants de la norma és el que fa referència a les relacions entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes. En el preàmbul es recorda que han estat transferides les competències en matèria d'ITSS a les comunitats autònomes de Catalunya i el País Basc i que, com a conseqüència d'això, es fa necessari adaptar el model organitzatiu de la inspecció “per compatibilitzar la convivència dels principis essencials d'unitat de funció i concepció única i integral del Sistema amb el desenvolupament de les competències de les comunitats autònomes en la matèria”, com també es destaca que en els treballs preparatoris de la llei es va comptar amb la participació de les autonomies, “especialment, per a les qüestions relatives a la definició del nou model compartit d'inspecció que la llei presenta, que ho és, per tant, des de la seva mateixa concepció”.

En el text articulat trobem nombrosos preceptes que tenen en consideració la realitat autonòmica d'Espanya i alguns que van dirigits únicament i exclusivament a les dues comunitats referenciades. Sense ànim d'exhaustivitat, cal destacar els següents: l'apartat *h* de l'article 2, que recull com un principi ordinador del Sistema de la ITSS el de mobilitat “entre les administracions públiques” en els processos de provisió de llocs de treball per als funcionaris dels cossos nacionals del sistema; l'article 4, regulador del règim jurídic dels funcionaris dels cossos de la ITSS, que fixa la seva dependència funcional de l'administració competent per raó de la matèria objecte d'inspecció i “sense perjudici de la seva dependència orgànica d'una administració o una altra”, i preveu la participació de les comunitats autònomes (previsió també contemplada i desenvolupada en l'article 5, d'especial interès per les modificacions incorporades en la tramitació parlamentària) en les qüestions relatives a “ingrés i selecció, formació i perfeccionament, planificació d'efectius i llocs de treball, situacions administratives i règim disciplinari [...]”.

Més rellevant encara és tot el títol III, que tracta sobre l'organització del sistema (articles 25 a 35), el capítol I del qual, dedicat a les disposicions generals, regula la cooperació i participació de les administracions públiques mitjançant convenis de cooperació i també mitjançant la presència d'ambdues en el nou organisme autònom estatal ITSS, més exactament via la seva participació en el consell rector i del consell general, amb l'existència d'una direcció territorial en cada autonomia, havent de destacar-se, a parer nostre, l'esment contingut en

l'article 31, que regula la figura del director, d'atribuir-li les funcions pròpies de l'autoritat central de la ITSS “d'acord amb l'establert en l'article 4 del Conveni 81 de l'Organització Internacional del Treball”, perquè exerceixi la representació del Sistema espanyol davant institucions i fòrums internacionals i europeus, en el benentès que això es farà “sense perjudici de la participació de les comunitats autònomes en la forma que es determini”. L'anomenada *cooperació autonòmica* és contemplada expressament en el capítol III, que dedica l'article 34 a l'autoritat autonòmica de la ITSS, i l'article 35 a la comissió operativa autonòmica, que remet a la participació de les organitzacions empresarials i sindicals més representatives en els òrgans consultius existents a les comunitats autònomes al que es prevegi per aquestes (i encara que no existís aquest precepte així, hauria de ser igualment en raó de les competències exclusives autonòmiques en matèria d'autoorganització de les seves institucions de govern).

Ara bé, i més important, després d'aquesta llarga referència a la regulació normativa que tendeix a garantir el bon funcionament del sistema i la presència de les autonomies, cal dir que aquesta Llei podrà tenir interès especial per a totes les comunitats autònomes, menys (parcialment, això sí, ja que també els afecta en qüestions organitzatives) per a les que ja tenen transferides les competències, és a dir, Catalunya i el País Basc. Per justificar aquesta tesi en primer lloc em refereixo a la disposició addicional tercera, ja citada amb anterioritat (inalterada en la tramitació parlamentària), que estipula que el que es disposa en la llei “no suposa modificació del règim competencial establert en els estatuts d'autonomia de les diferents comunitats autònomes, per la qual cosa les disposicions han d'entendre's en cada cas conforme al que es disposa en aquests”. En segon terme, en la disposició addicional vuitena es regula, o més aviat es reproduïx, bona part del text contingut en la normativa sobre traspàs de competències a Catalunya i al País Basc, la relació entre l'Estat i les comunitats autònomes, justament les dues citades, “amb funcions i serveis transferits en matèria de funció pública inspectora”. Que la llei no està pensant en aquestes dues comunitats autònomes ho deixa ben clar, a parer nostre, l'apartat 1 d'aquesta disposició, en establir que les comunitats autònomes amb funcions i serveis traspassats en matèria de funció pública inspectora “participaran en l'organisme estatal Inspecció de Treball i Seguretat Social en els termes establerts en aquesta llei, amb respecte, en tot cas, al ple exercici de les seves competències, per la qual cosa no els serà aplicable el que es disposa en els articles 33 i 34, i mantindran les facultats organitzatives i directives respecte del seu personal d'acord amb el que s'estableix en la normativa vigent”.

Convé recordar, encara que sigui de manera incidental, que el TC ja es va pronunciar sobre el possible traspàs de la ITSS a les autonomies en la seva sentència núm. 195/1996, de 28 de novembre, concretament en el seu fonament jurídic núm. 16. En aquesta sentència s'afirma:

“Per resoldre la qüestió plantejada cal partir del fet que la Llei 8/1988 contempla a la Inspecció de Treball i Seguretat Social només des de la perspectiva del procediment sancionador, sense entrar a determinar-ne ni la naturalesa ni les funcions, atès que el seu objecte no va ser delimitar les competències estatals en matèria d'inspecció ni l'adscripció orgànica o funcional d'un determinat cos d'inspectors, sinó la fixació de l'abast i límits de

l'activitat inspectora en el procediment de declaració d'infraccions i imposició de sancions. De manera que les al·lusions a la Inspecció de Treball i Seguretat Social (única que hi ha en la data de publicació de la llei) no impliquen atribució de competències, sinó que tenen, exclusivament, un valor instrumental, a l'efecte de determinació del procediment. I, interpretada d'aquesta manera, que l'advocat de l'Estat no exclou, la redacció originària de la Llei 8/1988, per si sola, no impedeix que la comunitat actora es doti del seu propi servei d'inspecció ni que, eventualment, pugui actuar en l'àmbit competencial que li correspongui. Cal entendre, en aquest sentit, que les referències a la Inspecció de Treball de la Llei 8/1988, almenys en la seva primera redacció que és l'aquí rellevant, es fan a la configuració vigent en aquell moment d'aquella Inspecció, per la qual cosa, en si mateixa considerada, aquesta redacció originària no podria obstaculitzar possibles modificacions posteriors d'aquesta configuració ni impedir l'exercici de les competències autonòmiques. Així enteses les referències a les actuacions de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, continguda en els articles 1.2, 11.3, 36.1, 42.1, 46.4, 47.1, 48, 49 i 52, no vulnera l'ordre constitucional de competències”.

Igualment, cal recordar l'anterior sentència núm. 249/1988, de 20 de desembre, en la qual el TC ja posava de manifest que la ITSS dins de les seves comeses i funcions, “inclou matèries que són competència de l'Estat, i en aquest cas els inspectors actuen funcionalment com a Administració estatal, i matèries que són competència de les comunitats autònomes, i en aquest cas actuen funcionalment com a Administració autonòmica”.

4. Administració autonòmica

En aquest apartat estudiarem l'estructura de l'Administració autonòmica i la participació institucional a les comunitats autònomes.

4.1. Estructura orgànica i funcional

La transformació d'un Estat acusadament centralista i centralitzat en el denominat *Estat de les autonomies* va ser un dels canvis més importants que va tenir lloc a Espanya a partir de la reforma política i, més en concret, de la promulgació del text constitucional.

D'acord amb el que disposa l'article 149.1.7 CE, i tal com s'explica a un altre apartat d'aquesta obra, l'Estat es reserva la competència exclusiva en matèria de legislació laboral i en permet l'execució per part de les comunitats autònomes que hagin assumit competències –actualment, totes– sobre la matèria. L'atribució competencial es produeix per la via de l'article 151 CE de l'article 150.2 i de l'article 143, després de la reforma dels estatuts d'autonomia (EA), que es van promulgar d'acord amb aquest precepte en el desenvolupament de la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre. Així doncs, actualment les administracions de les comunitats autònomes són, en paraules dels professors Alonso Olea i Casas Baamonde, les executores ordinàries de la legislació laboral de l'Estat al seu territori. En aquesta execució s'inclou la normativa social comunitària i la que prové de l'OIT, segons la doctrina consolidada del TC que nega que l'Estat tingui competències específiques en aquest àmbit i que pugui modificar el marc constitucional de distribució competencial.

En l'àmbit català, l'article 170.1 de la LO 6/2006 atribueix a l'Administració autonòmica la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals. A continuació, fem una llista a una llarga sèrie de matèries sobre les quals s'exercirà aquesta competència:

- 1) Les relacions laborals i condicions de treball.
- 2) Les polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, així com la gestió de les subvencions corresponents. La Generalitat participa en els plans o activitats de formació que superin l'àmbit territorial de Catalunya.
- 3) Les qualificacions professionals a Catalunya.
- 4) La intermediació laboral, que inclou la regulació, l'autorització i el control de les agències de col·locació amb seu a Catalunya.

- 5) La negociació col·lectiva i el registre dels convenis col·lectius de treball.
- 6) Els procediments de regulació d'ocupació i d'actuació administrativa en matèria de trasllats col·lectius entre centres de treball situats a Catalunya.
- 7) La prevenció de riscos laborals i la seguretat i la salut en el treball.
- 8) La potestat sancionadora de les infraccions de l'ordre social en l'àmbit de les seves competències.
- 9) La determinació dels serveis mínims de les vagues que tinguin lloc a Catalunya.
- 10) El control de legalitat i, si escau, el registre posterior dels convenis col·lectius de treball de les empreses que exerceixen activitat exclusivament a Catalunya.
- 11) Els instruments de conciliació, mediació i arbitratge laborals.
- 12) L'elaboració del calendari de dies festius que ha de regir en tot el territori de Catalunya.

L'estructura orgànica de l'actual Departament de Treball, Afers Socials i Famílies es troba regulada en el Decret 289/2016, de 30 d'agost.

Sota la direcció de la persona titular, s'estructura en els òrgans següents: la Secretaria General, la Secretaria d'Afers Socials i Famílies, la Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania i la Direcció General de Protecció Social. Queden adscrits al Departament l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció, mitjançant la Secretaria d'Afers Socials i Famílies; l'Agència Catalana de la Joventut i el Consell Nacional de la Joventut, mitjançant la Direcció General de Joventut; l'Agència de Migracions de Catalunya, mitjançant la Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania, en els termes previstos legalment; i el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, el Consorci de Formació Contínua de Catalunya i el Consell de Relacions Laborals, mitjançant la Secretaria General. Per mitjà de la Secretaria General, el Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya es relaciona amb el govern mitjançant el Departament corresponent.

A l'efecte del contingut d'aquest mòdul, cal ressenyar que la Secretaria General té a càrrec seu les funcions corresponents a l'àmbit sectorial de treball que li atribueix aquest decret, així com totes les que li assignin la normativa vigent i les encomanades per delegació de la persona titular del departament. Més concretament, en l'àmbit sectorial de treball, la Secretaria General té les funcions següents:

- “a) Elaborar propostes de directrius sobre les polítiques laborals, inspecció de treball i treball.
- b) Planificar i dirigir les polítiques en matèria de relacions laborals i inspecció de treball, i fer el seguiment de l'execució de les línies d'actuació en la matèria.
- c) Impulsar i promoure iniciatives en matèria de relacions laborals i treball que siguin d'interès per a l'economia catalana.
- d) Vetllar per la coordinació de les polítiques i les accions dels diferents departaments de la Generalitat en les matèries pròpies de l'àmbit sectorial de treball.
- e) Dirigir i coordinar les unitats orgàniques que en depenen, així com dur a terme la direcció estratègica del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya.
- f) Resoldre sobre els recursos contra els actes i les resolucions dels òrgans jeràrquicament inferiors.
- g) Planificar i impulsar programes específics d'igualtat d'oportunitats en el treball com un element imprescindible per a la qualitat i la competitivitat laborals.
- h) Emetre les resolucions per a l'homologació d'entitats o programes en el marc dels programes per a la igualtat d'oportunitats en el treball.
- i) Altres funcions que li assigni la normativa vigent o que el conseller o consellera li pugui delegar”.

4.2. Participació institucional en les comunitats autònomes

En l'àmbit de la participació institucional en seu autonòmica cal esmentar, de manera específica, els **Consells de Relacions Laborals** (CRL) i els **Consells Econòmics i Socials** (CES), atès que tots dos assumeixen funcions consultives en matèria sociolaboral que es converteixen en un punt de trobada per al debat entre les forces socials i, de vegades, representants governamentals i experts independents sobre les qüestions de contingut social. Analitzarem el marc normatiu vigent per a aquests organismes a les diferents comunitats autònomes i explicarem algunes de les seves característiques més significatives.

Podem fer una distinció entre els CES constituïts abans i els constituïts després de la creació del CES estatal el juny de 1991. Els primers es van desenvolupar aprofitant les possibilitats constitucionals i estatutàries que hi havia en aquell moment sense esperar al desenvolupament constitucional de l'article 131 de la CE (encara que després la creació del CES estatal no s'hagi basat en aquest precepte, sinó en l'article 105), i gran part d'aquests no es van crear per una voluntat decidida dels poders públics per desenvolupar els mandats esmentats, sinó per la pressió de les organitzacions sindicals. D'altra banda, els CES constituïts a partir dels intervinguts el 1991 ja tenen un punt de referència clar (quin és el CES estatal), fet que es percep fàcilment quan analitzem el contingut normatiu dels diferents textos legals.

Per tant, es pot marcar una línia divisòria entre els CES anteriors al 1991 (el cas del País Basc seria el més significatiu) i els posteriors a la creació del CES estatal (Extremadura, Cantàbria, Castella-la Manxa, etc.).

Les institucions d'autogovern de les comunitats autònomes són les instàncies de participació institucional segons la doctrina inicial del TC que apareix en la sentència de 14 de maig de 1982 sobre la constitucionalitat del CRL del País Basc, que troben fonament jurídic en l'article 148.1 de la CE, és a dir, en la competència atorgada exclusivament a les comunitats autònomes per crear les seves pròpies institucions d'autogovern.

Els CES i CRL també troben un altre títol jurídic legitimador en diferents preceptes estatutaris que regulen les competències de les comunitats autònomes en matèries de planificació de l'ordenació econòmica, de desenvolupament econòmic o de creació d'institucions que tendeixin a fomentar la plena ocupació. D'aquesta manera, el marc estatutari indicat ajuda a formar les citades instàncies participatives tant en qualitat d'òrgans consultius com en qualitat de vies de participació de les forces socials en els afers socioeconòmics que els afecten.

Un fonament indirecte que avala jurídicament la constitució dels CES i CRL és l'atorgament de competències a les comunitats autònomes en matèria laboral (per exemple, article 149.7, CE). Aquest precepte atribueix a l'Estat, en exclusiva, la competència legisladora en matèria laboral sense perjudici de l'execució per part de les comunitats autònomes. A partir de la llei de 23 de desembre de 1992 i de les seves normes de desenvolupament, la funció executiva s'ha transferit a poc a poc a pràcticament totes les comunitats autònomes, de manera que han obtingut l'atribució competencial d'execució de la legislació laboral.

El TC ha declarat que les comunitats autònomes poden dur a terme la política laboral que vulguin, sempre que, òbviament, sigui dins dels marges legals de la CE i de l'EA respectius i que les instàncies de participació institucional puguin ser una via adequada per desenvolupar aquesta política.

Per a nosaltres, les comunitats autònomes poden desenvolupar “pràctiques laborals autonòmiques” que, a més, es poden tramitar per mitjà de les instàncies de participació institucional i, molt més, les comunitats autònomes significatives, com les del País Basc o Catalunya, on les forces socials estan d'acord a potenciar aquesta pràctica, fins i tot quan discrepen sobre el contingut, i on també és possible la mateixa existència d'un “marc autonòmic de relacions laborals”.

Per acabar –i ens referim ara específicament als CES–, poden trobar gran part de la seva raó de ser en l'atribució a les comunitats autònomes de polítiques de planificació econòmica regional en desenvolupament i aplicació dels mandats continguts en els articles 148.1.13 i 149.1.13 de la CE.

La referència a la planificació econòmica està inclosa expressament en les normes constitucionals i estatutàries, així com en els textos d'alguns CES. Els CES i CRL es configuren majoritàriament com a organismes de dret públic i estan dotats de capacitat plena i personalitat jurídica pròpia per al compliment de

les seves finalitats. Els primers queden definits com a organismes consultius de les comunitats autònomes en matèria socioeconòmica, i els segons, en matèria laboral. Si no existeix el segon, en la pràctica el CES exerceix ambdues funcions. La lectura de les normes reguladores dels CES autonòmics ens porta a la conclusió que el concepte d'activitat socioeconòmica és molt ampli i abasta tots els àmbits de participació als quals l'economia i el tema social poden arribar a la vida quotidiana. L'examen d'aquestes normes i les dels CRL permet afirmar que les referències a les polítiques laborals es fan pensant, bàsicament, en les polítiques d'ocupació, és a dir, en qüestions vinculades a la creació d'ocupació i adopció de mesures contra la desocupació.

Les instàncies de participació institucional es caracteritzen per ser òrgans consultius en els quals participen representants de les forces empresarials i sindicals dels mateixos governs autonòmics i, de vegades, d'altres interessos corporatius, com les cambres agràries o els col·legis professionals -per esmentar només dos exemples significatius-, a més de reconeguts experts en matèria socioeconòmica. Els CES i els CRL pretenen donar una resposta, almenys quant a les dades formals, al mandat que apareix en l'article 9.2 de la CE, inspirat en gran manera en l'article 3.2 de la Constitució italiana de 1948, recollit també en les normes estatutàries autonòmiques. Els poders públics haurien de potenciar les mesures que tendeixen a aconseguir la participació real dels individus i dels grups socials en tots els àmbits de la vida econòmica i social.

Els CES i els CRL tenen autonomia funcional i autonomia financera per al desenvolupament de la seva activitat: autonomia funcional pel que fa a l'existència de la personalitat jurídica pròpia que el Consell els atorga, així com perquè té relació amb el règim d'incompatibilitats que s'estableixi per participar en les instàncies.

L'autonomia financera es predica jurídicament en la mesura en què cada CES o CRL elabora la seva proposta de pressupost anual que cal presentar al govern autonòmic perquè l'aprovi dins de la Llei de pressupostos. En gran part de les normes estudiades s'indica que caldrà acompanyar qualsevol modificació de la proposta de pressupost de l'explicació justificativa corresponent; en alguns supòsits també s'indica que procedirà un nou informe de la instància de participació institucional que valorarà si la proposta de modificació procedeix o no.

Sobre l'estructura de la composició dels CES i els CRL, cal indicar d'entrada que no hi ha un únic model, sinó diversos. En primer lloc, i amb caràcter minoritari per a algun CES, només trobem la representació sindical i l'empresarial, juntament amb la presència d'un president i vicepresident designats pels òrgans de govern de la comunitat autònoma.

En segon lloc, es preveu la presència d'un model tripartit en el qual participen representants sindicals, empresarials i, o bé representants de la mateixa Administració o altres grups sectorials o persones de reconegut prestigi en matèria socioeconòmica, o bé una barreja de tots aquests col·lectius.

Les representacions sindicals i empresarials són designades pels sindicats i patronals més representatius, encara que, pel que fa als primers, algunes de les últimes normes han adoptat la doctrina del TC pel que fa a la utilització del criteri de proporcionalitat i no estrictament el de més representativitat.

Juntament amb la representació sindical i empresarial que defensen els seus interessos legítims, el tercer grup sol estar format per representants d'organitzacions corporatives, per experts designats pels òrgans de govern de la comunitat autònoma, normalment a proposta dels integrants dels altres dos grups o després d'haver-ne escoltat l'opinió, o bé per representants directament designats per l'Administració.

En qualsevol cas, la presència sindical i empresarial és majoritària pel que fa a les representacions dels interessos presents en el tercer grup, atès que bàsicament el que es discuteix i es debat tant en els CES com en els CRL són qüestions que afecten el nucli dur de l'activitat sindical i empresarial, nucli que, òbviament, no es redueix a l'àmbit de l'empresa, sinó que abasta tot el conjunt de l'activitat socioeconòmica.

Quant a la designació dels integrants dels CES o CEL, les organitzacions de representació dels interessos (sindicals, empresarials, estrictament corporatives) són les que formulen les propostes perquè els òrgans de govern de la comunitat autònoma les acullin. La durada del mandat és de quatre anys i les persones designades representen, institucionalment, una organització o una altra, per la qual cosa poden cessar en les funcions quan l'organització a la qual pertanyen perdi la qualitat representativa que li permetia participar en el CES o CRL, i també quan l'organització de la qual formi part el destitueixi perquè entén que no compleix la tasca assignada de manera adequada. Quant a l'elecció del president, hi ha dues possibilitats: que sigui nomenat al marge de la composició de les representacions dels interessos, o bé que sigui designat d'entre els membres del Consell i per ells mateixos.

Molt sovint algunes normes fan referència als experts d'una manera poc concreta, però en unes altres sí que ho fan referint-se a persones de prestigi reconegut i amb experiència en l'àmbit social o econòmic. Bona part dels experts que participen en les instàncies de participació institucional provenen o bé de l'àmbit universitari o bé d'àmbits professionals jurídics, socials i econòmics que tenen una estreta relació en la seva activitat quotidiana amb les forces empresarials i sindicals.

Quant a les funcions i competències dels CES i CRL, amb caràcter general, podem afirmar que són força similars a les del CES estatal. Per tant, insistim que tenen caràcter d'òrgans consultius dels diferents poders públics de les administracions autonòmiques. Aquesta tasca primordial va acompanyada, en un lloc secundari, de qüestions d'ordre normatiu intern, així com de l'elaboració del seu reglament de funcionament, en el qual es defineixen clarament les diferents funcions explicitades de manera més genèrica en la llei o decret de creació del CES o CRL.

En tractar-se d'òrgans consultius, els informes que han d'emetre, de vegades preceptius i de vegades per sol·licitud expressa de l'Administració autonòmica o per voluntat pròpia, no són jurídicament vinculants i, per tant, es tindran en consideració. Així ho demostra l'experiència pràctica, d'acord amb el rigor de les propostes formulades i amb el grau de l'acord al qual han arribat els diferents integrants del Consell.

És difícil delimitar amb exactitud què cal entendre per matèria econòmica i matèria social, si bé podem dir que la interpretació àmplia de totes dues ha millorat en la pràctica. D'aquesta manera, els CES o CRL, segons el seu àmbit respectiu de competències, emeten informes sobre tots els projectes normatius en els quals hi ha un mínim de parcel·la de presència econòmica o de contingut social, amb una excepció important: quan afecta l'actuació d'aquestes instàncies davant l'avantprojecte dels pressupostos generals de la comunitat autònoma.

Els CES participen, bàsicament, en la planificació de l'activitat econòmica del sector públic, funció que, d'altra banda, adquireix una importància especial en les comunitats autònomes que disposen d'un gran sector públic empresarial.

Ni el CES estatal és una tercera cambra ni els CES o CRL autonòmics són una segona cambra que envaeix funcions assignades constitucionalment i estatutàriament a les cambres legislatives, i, per tant, se separen clarament d'algunes experiències de consells en règims polítics corporatius i dictatorials en l'Europa de l'etapa anterior a la Segona Guerra Mundial. La nostra intenció a l'hora d'exposar això amb tanta claredat també era assenyalar que les citades instàncies, amb una incidència rellevant de les forces sindicals i empresarials, contribueixen a la potenciació d'una determinada política econòmica i social i donen suport a les actuacions de les cambres legislatives perquè facin les lleis en l'àmbit de les seves competències respectives en matèria econòmica i social.

En l'àmbit autonòmic de Catalunya, ha de fer-se esment exprés del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya,

El CTEESC és un òrgan consultiu i d'assessorament del Govern en matèries socioeconòmiques, laborals i ocupacionals. Es configura com un ens de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i queda adscrit al departament competent en matèria de treball. Està compost per les organitzacions empresarials i sindicals

més representatives, i també altres organitzacions, entitats i institucions de rellevància econòmica i social (incloent-hi en el tercer grup la presència de sis persones expertes i de reconegut prestigi).

Hi ha, a més, altres dues qüestions rellevants de la nova normativa que ens interessa destacar: d'una banda, l'obligació que s'estableix d'escoltar organitzacions empresarials i sindicals representatives d'un sector productiu o laboral específic (per superar el 10 % de delegats o acreditar degudament la representativitat empresarial) quan la comissió de treball que actuï hagi de discutir sobre qüestions que afectin aquests sectors; de l'altra, que les entitats i organitzacions presents en el Consell han de respectar el criteri de paritat entre homes i dones en la proposta que facin per al nomenament dels representants.

També és important destacar la creació del Consell de Relacions Laborals de Catalunya, per la Llei 1/2007, de 5 de juny, òrgan de participació institucional, de diàleg i de concertació social en matèria de relacions laborals entre les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya i l'Administració de la Generalitat, al qual s'adjudiquen les funcions següents:

“a) Impulsar el diàleg entre les organitzacions sindicals i empresarials i entre aquestes i l'Administració de la Generalitat en matèria de relacions laborals, especialment pel que fa a la millora i la racionalització de la negociació col·lectiva, la contractació laboral, la contractació i la subcontractació d'obres i serveis, la igualtat i la no discriminació, la seguretat i la salut laboral, i la Inspecció de Treball i Seguretat Social, mitjançant la racionalització de les instàncies de diàleg social que hi ha, per fer efectiu l'espai català de relacions laborals.

b) Garantir i fer efectiva la participació institucional en el control i el seguiment de les matèries de relacions laborals.

c) Conèixer les línies estratègiques d'actuació en matèria de relacions laborals que el departament competent en aquesta matèria ha de presentar anualment i formular propostes d'actuació en matèria de relacions laborals per promoure acords entre les parts.

d) Ser consultat sobre els programes d'actuació inspectora a Catalunya i rebre informació sobre el seguiment d'aquests programes.

e) Fomentar i millorar els diferents elements que intervenen en la negociació col·lectiva a Catalunya, amb l'objectiu d'impulsar-la, orientar-la i atendre situacions i circumstàncies generals o particulars que puguin demanar atenció i solució. Aquesta funció inclou diverses actuacions que han de ser aglutinades i dutes a terme per la Comissió de Convenis Col·lectius, com a òrgan especialitzat del Consell”.

Activitats

1. Quin és el criteri perquè l'Administració laboral o la jurisdicció social conegui conflictes laborals?
2. Quines són les funcions que assumeix la Inspecció de Treball i Seguretat Social?
3. Com es distribueix la competència sancionadora entre l'Administració general de l'Estat i les administracions autonòmiques?
4. Definiu què s'entén per participació institucional.
5. Definiu què és un procediment administratiu comú i un procediment administratiu especial.

Exercicis d'autoavaluació

1. La resolució d'un expedient de regulació d'ocupació correspon
 - a) a la mateixa empresa.
 - b) a l'autoritat judicial laboral.
 - c) a l'autoritat administrativa laboral i possible recurs posterior davant la jurisdicció social.
 - d) a l'autoritat administrativa laboral i possible recurs posterior davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

2. La Inspecció de Treball i Seguretat Social
 - a) pot sancionar directament els infractors de normes laborals.
 - b) pot proposar sanció a l'autoritat administrativa estatal.
 - c) pot proposar sanció a l'autoritat administrativa autonòmica.
 - d) pot proposar sanció a l'autoritat administrativa competent en raó de la matèria.

3. L'Administració laboral de les comunitats autònomes
 - a) és idèntica a la de l'Administració general.
 - b) és idèntica a totes les comunitats autònomes.
 - c) s'estructura d'acord amb decisions pròpies de cada comunitat i amb les competències assumides.
 - d) No hi ha cap Administració autonòmica semblant.

4. Els Consells de Relacions Laborals
 - a) coneixen qüestions laborals.
 - b) estan constituïts a totes les comunitats autònomes.
 - c) supleixen els Consells Econòmics i Socials quan no n'hi ha.
 - d) estan integrats només per representants de les organitzacions empresarials i sindicals.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. a

2. d

3. c

4. a

Glossari

Administració laboral *f* Conjunt de serveis de les administracions públiques competents en les qüestions socials i laborals.

Conselleria de treball autonòmica *f* Dins de l'estructura de l'Administració de cada comunitat autònoma, òrgan responsable de dirigir, gestionar i dissenyar la política laboral pel que fa a les matèries sobre les quals hagi assumit competència.

Inspecció de treball i seguretat social *f* Cos superior de funcionaris encarregats del compliment adequat de la normativa laboral.

Ministeri de Treball *m* Dins de l'estructura de l'Administració general de l'Estat, òrgan responsable de dirigir, gestionar i dissenyar la política laboral.

participació institucional *f* Presència de les organitzacions socials en òrgans o institucions de rellevància pública i en els quals es discuteixen qüestions de contingut laboral i socioeconòmic.

Bibliografia

Aguilera Izquierdo, R. (1998). *El Consejo Económico y Social nacional, los Consejos Económicos y Sociales y los Consejos de Relaciones Laborales* Revista Española de Derecho del Trabajo (núm. 90).

Blasco Pellicer, A. (1997). *El procedimiento administrativo sancionador en el orden social*. València: Tirant lo Blanch.

Diversos autors (2011). *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías (XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)*. València: Tirant lo Blanch.

Esteban Legarreta, R.; Pérez Amorós, F. (2005). *El marc català de relacions laborals i de la protecció social*. Barcelona: Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya.

García Murcia, J. (2016). *La Inspección de Trabajo, regulación española y perspectiva internacional*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

González Biedma, E. (1999). *La Inspección de Trabajo*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

Pérez Amorós, E. (1991). *El Consejo Económico y Social*. Barcelona: IEL de la UB.

VI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (1989). "La intervención administrativa y jurisdiccional en las relaciones colectivas de trabajo". Còrdova.