

La Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social como objeto del Acuerdo de mejora de la contratación y el empleo.

Dr. Antonio J. Valverde Asencio

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

El AMCE, firmado el 9 de mayo de 2006 entre el Gobierno y las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (UGT y CC.OO.) más representativas incorpora, destacadamente, una mención expresa a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social.

Los aspectos en que incide este acuerdo son variados. Se refiere al necesario incremento de los medios humanos y materiales del Sistema de Inspección; al establecimiento de mecanismos de participación de los interlocutores sociales en la planificación y programación de los objetivos de la Inspección -tanto a nivel estatal como a nivel de comunidad autónoma-; al compromiso de las partes firmantes de analizar la participación de los representantes de los trabajadores y de las empresas en las visitas de la inspección; y, finalmente, a la necesidad de incidir en otras fórmulas de funcionamiento de la Inspección, destacando que dicha actuación, además de su obvio carácter fiscalizador, debe tener un carácter informativo, divulgativo y de promoción.

El incremento de medios humanos y materiales

En el sentido que decimos, el AMCE dispone, en primer lugar, y de forma directa, el refuerzo de los efectivos y medios técnicos y materiales de la ITSS. Tal como refiere el compromiso que figura en el Acuerdo (y que vincula, en este ámbito, al Gobierno), se prevé un incremento en el número de Inspectores hasta la cifra de 904 inspectores y 923 subinspectores a final de 2007, y hasta 954 inspectores y 968 subinspectores al final de la legislatura.

Así se intenta paliar, por primera vez en un acuerdo de este tipo, una carencia puesta anteriormente de manifiesto. De esta forma, si se contempla los resultados del “Estudio sobre indicadores de eficacia de la inspección de trabajo” nos encontramos con un evidente grado de insatisfacción por parte de los agentes sociales, fundamentalmente los sindicatos, en el grado de satisfacción en el funcionamiento de la ITSS; un grado de insatisfacción que sólo puede entenderse desde la perspectiva de las carencias de personal y de medios humanos de un sistema de ITSS basado, de manera casi exclusiva, en la alta cualificación de sus componentes.

La participación de los interlocutores sociales en el Sistema de Inspección

De conformidad con lo previsto en el subapartado 2º del apartado 6 del Acuerdo, “se articulará la participación de los interlocutores sociales en la definición de los objetivos y programas del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social”. Dicha participación de los interlocutores sociales se implementará “mediante la constitución de órganos de representación de carácter consultivo en los ámbitos estatal y autonómico” y se llevará a cabo a través de la “introducción de una norma” cuyo tenor literal redacta el propio Acuerdo.

Según la misma, incorporada como Disposición Final primera del RDL 5/2006 (quizá hubiera sido más oportuno incorporarla a la Ley 42/1997, Ordenadora de la ITSS), se dispone lo siguiente:

“Las Organizaciones sindicales y empresariales más representativas serán consultadas y podrán formular propuestas sobre los objetivos y programas del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el ámbito de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, a través de órganos de representación de carácter consultivo de composición tripartita y paritaria.

A tal efecto, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales dictará, en el plazo de tres meses, las normas oportunas para la constitución del órgano correspondiente en el ámbito de la Administración General del Estado. Las Comunidades Autónomas, en función de su capacidad de autoorganización, establecerán las correspondientes instancias de esta participación de las Organizaciones sindicales y empresariales más representativas.”

Nos encontramos, pues, ante la creación de un nuevo órgano de participación no previsto anteriormente y que tendrá que tener una ubicación aún no definida en relación con las competencias territoriales que cada administración, estatal y autonómica, tenga. Por ello, puede admitirse también que, aunque no explícito, subyace en la cuestión el tema no resuelto completamente sobre el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia laboral en general y, en relación con la ITSS, en particular.

De cualquier forma, como decimos, este compromiso de participación de los agentes sociales en la “definición de los objetivos y programas del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social” supone una relativa novedad, al menos respecto la definición del sistema previsto en la Ley 42/1997, y, aunque efectivamente subyace un problema no resuelto de competencias territoriales –cada vez puesto más de manifiesto- refleja un cambio sutil en la concepción del sistema de ITSS. Todo ello aunque no quede determinado cuál es el contenido o la función precisa de dicho órgano de participación.

La participación de los representantes de los trabajadores y de las empresas en las visitas de la inspección

El Acuerdo recoge otro tema que es, sin duda, especialmente destacable aunque no se prevea –y así ha sido- su traslación al ámbito normativo. Nos referimos al compromiso de las partes de “analizar” la participación de los representantes de los trabajadores y de las empresas en las visitas de inspección.

Tal como dispone el Acuerdo:

“Los firmantes de este Acuerdo analizarán la participación de los representantes de los trabajadores y de las empresas en las visitas de inspección y la información sobre los resultados de las mismas cuando de ellas se deriven efectos que se refieran a derechos colectivos o hayan concluido en requerimientos o actas de infracción o liquidación”.

Como vemos, el compromiso de las partes se extiende simplemente a “analizar” la participación de los representantes de los trabajadores y de las empresas en las visitas de la inspección y la información sobre los resultados de la misma. Nos encontramos, pues, con un

mero compromiso de estudio que, al modo de cláusula obligacional, compromete meramente a las partes firmantes y, en particular, al Gobierno en la medida en que detenta la iniciativa legislativa.

Es cierto que el texto del acuerdo no concreta cuál sería esta participación; la misma no se define, no es genérica, pero si parece presentarse con algunas limitaciones objetivas. Según lo pactado, dicha participación en las visitas de inspección se dará exclusivamente “cuando de ellas se deriven efectos que se refieran a derechos colectivos o hayan concluidos en requerimientos o actas de infracción o liquidación”. Esta fórmula presenta evidentes dificultades de interpretación; pero, en todo caso, parece pretender extender la fórmula ya existente en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales respecto al derecho reconocido a los delegados de prevención en las visitas de la ITSS (quizá por ser el único antecedente a tener en cuenta).

En todo caso, de nuevo, se pone de manifiesto –aun en este nivel exclusivamente previo y obligacional- un cierto cambio de concepción en la actuación de la Inspección; en este caso, en relación con las visitas a la empresa y a la relación de la misma con la representación de los trabajadores.

Un cambio en la consideración de la actuación inspectora

Finalmente, el AMCE pretende reforzar el carácter programado y planificado de la actuación de la ITSS, que contrasta con el funcionamiento generalmente rogado de su funcionamiento actual, así como reforzar el carácter informativo, de promoción y divulgación de la normativa laboral, para, de esta forma, superar el “contenido estrictamente sancionador” de la Inspección.

Puede ser efectivamente una concepción acertada de la ITSS, cuyas funciones no sólo se centran en el contenido sancionador; pero no debe hacer olvidar la auténtica y principal función y cometido de la Inspección. La función de control de la ITSS debe continuar siendo la función principal de la misma. A ello no obsta, obviamente, la posibilidad de que esta función principal se complemente, fundamentalmente en determinados supuestos, como en el ámbito colectivo (donde la diferencia de situación de las partes contractuales se difumina un tanto), con otras funciones como las legalmente atribuidas de mediación y de información (aprovechando el carácter más que especializado de los funcionarios que conforman el sistema de inspección) y con otras actividades, como las propuestas, de carácter informativo y de promoción y divulgación de la normativa laboral.

© Antonio J. Valverde Asencio

© IUSLabor 3/2006

ISSN: 1699-2938