

## **La creación de la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social**

**Dr. Antonio José Valverde Asencio**  
Profesor Titular de Universidad  
Universidad de Sevilla

### **La creación de la Comisión Consultiva Tripartita de la ITSS en la orden TAS 3869/2006, de 20 de diciembre**

Como ya tuvimos ocasión de presentar, el AMCE recogía una mención expresa al sistema de ITSS, acordando las partes firmantes del mismo atender a un 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 -; a 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.

Dentro de la intención declarada de establecer los referidos mecanismos de participación de los interlocutores sociales en la planificación y programación de los objetivos de la Inspección, y como especificación tangible de la misma, el propio AMCE previó la inclusión de una disposición legal (único reflejo normativo del acuerdo) cuya literalidad recogía el propio texto del acuerdo, y que se incorporó finalmente en lo que sería la disposición final primera del RDL 5/2006, que tras su tramitación como proyecto de ley sería la disposición final primera de la Ley 43/2006.

Como sin duda será conocido, dicha disposición disponía 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 Ministro 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.*

Pues bien, en cumplimiento del mandato contenido en dicha disposición legal, en el ámbito de la Administración General del Estado, la orden TAS/3869/2006, de 20 de diciembre, crea la referida Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social.

La creación de dicha comisión tripartita de carácter consultivo viene, pues, a dar cumplimiento a lo acordado en el AMCE y, en virtud de lo previsto en el mismo, a lo dispuesto en la ya citada norma legal. La composición y las funciones de la referida comisión son las especificadas, con un carácter más concreto, en la citada orden.

En este sentido, la orden opta por una comisión tripartita (la disposición legal preveía su composición tripartita o paritaria) a través de la cual dar respuesta en el ámbito de la Administración General del Estado al objetivo declarado legalmente de asegurar la consulta y participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (auténticas destinatarias de la norma legal y del contenido del propio Acuerdo). El que la comisión dé respuesta efectiva al fin declarado tanto en el Acuerdo, más extenso en su tratamiento del Sistema de Inspección, como en la disposición final primera tanto del RDL 5/2006 como de la Ley 43/2006 que deriva de aquél, es otra cuestión. En todo caso, de alguna forma, sí hay cierto paralelismo entre las funciones recogidas y aquellas que o bien se habían arrogado las partes (como las relativas a la dotación material y personal de la inspección) o bien consideraban necesaria su participación institucional.

En todo caso, parece obvio que la orden efectivamente aquilata, si se nos permite la expresión, el contenido de dichas consulta y participación de los agentes sociales en la definición de los objetivos y programas del Sistema de Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social; especifica cuáles son las funciones de la comisión que ahora se crea; y determina su ámbito territorial preciso dentro siempre del nivel estatal, guardándose, tanto nominalmente como desde la perspectiva del reparto de competencias entre Estado y CC.AA. en este tema, de invadir el ámbito competencial de estas últimas.

Veamos, pues, cuál es el contenido de la orden y la configuración de esta nueva comisión consultiva en el ámbito de la ITSS.

### **La composición y funciones de la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social**

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en dicha orden la composición será, como su propia denominación indica, de carácter tripartito, definiéndose dicha composición a partir de los representantes de la Administración General del Estado, cuya elección está directamente relacionada con el ámbito de competencias materiales de la propia Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social tal como quedó diseñado en la Ley 42/1997, correspondiendo la presidencia del órgano al Director General de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social.

De esta forma, son ocho los representantes de la Administración Central (el titular de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en su condición de Autoridad Central de la misma, el titular de la Dirección General de Trabajo, el titular de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, el titular de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, el titular de la Dirección General de Inmigración, el titular de la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y dos funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con rango de Subdirector General, designados por ésta –o, en cada caso, sus suplentes, funcionarios de los respectivos Centros Directivos, que han de tener, al menos, rango de Subdirector General); y, por tanto, ocho, los representantes de los agentes sociales, cuya determinación, entre las

organizaciones sindicales y empresariales más representativas, se hará, en lo que se refiere a las organizaciones sindicales, en proporción a la representatividad que ostentan. Debe entenderse que el reparto será proporcional al índice de representatividad y parece que implícitamente al menos está reservando dicha participación a las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal dado el ámbito de dicha comisión (no teniendo en cuenta, pues, a las organizaciones sindicales más representativas a nivel de comunidad autónoma).

Prevé la orden, además de la composición de la Comisión, la posibilidad de que asista como invitado a las reuniones de trabajo de la misma y en representación de las Comunidades Autónomas al Presidente y al Portavoz de la Comisión de Trabajo para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la que se refiere la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, o, en su defecto, a quienes sean designados por acuerdo de dicha Comisión. Se refiere sin duda en este caso a la Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social a que se refiere el art. 17 de aquélla y es a nivel de conformación de la comisión el único entronque con el reparto de competencias entre Estado y CC.AA. en este ámbito.

Las funciones de esta comisión tripartita, ya avanzadas en el AMCE, son consultivas. Según dispone el artículo Tercero de la citada disposición ministerial, “la comisión conocerá las actuaciones que desarrollo la Autoridad Central en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los diferentes ámbitos”, siendo su función principal la de asesorar en determinadas materias, así como formular propuestas. Estas materias son las siguientes:

- ❑ *Diseño de estrategias para la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*
- ❑ *Prioridades y objetivos de alcance general de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, campañas de inspección, y realización de actuaciones inspectoras en empresas de ámbito supraautonómico.*
- ❑ *Recursos humanos y materiales del Sistema de la Inspección, así como sobre los procesos de selección y formación del personal inspector.*
- ❑ *Proyectos normativos que afecten de forma directa al Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como criterios y orientaciones operativos de la Inspección*
- ❑ *de Trabajo y Seguridad Social.*

Esta cuestión nos sugiere sin duda temas sin duda interesantes como los referidos al verdadero entronque material entre la concepción de la ITSS contenida en su propia ley reguladora – donde la atribución competencial de materias es de índole estrictamente legal- y la que puede deducirse de una comisión como la ahora creada y diseñada tanto en el AMCE como en la norma a la que se traslada aquél, donde la participación de los interlocutores sociales parece primar en la concepción de las referidas funciones.

En este sentido, la previsión del AMCE que ahora se concreta supone un salto cualitativo en la comprensión del propio Sistema de ITSS en la medida que en el mismo se implican directamente la representación institucional de trabajadores y empresarios. Su función es principalmente de asesoría pero va más allá esta primera intención –y así aparece en el propio texto del acuerdo que da origen a este órgano- y llega a redibujar, si se nos permite la expresión, el funcionamiento del sistema de ITSS exigiendo, siquiera implícitamente, mecanismos estratégicos diseñados previamente de funcionamiento. El propio texto del acuerdo ya avanzaba dónde debería estar predominantemente centrada la actuación del

sistema de ITSS; ahora se articula –se pretende al menos- dicha pretensión, a través de este órgano consultivo o asesor.

Efectivamente, como ya hemos tenido ocasión de decir en otro momento, la Ley 42/1997 no incluía fórmulas de participación de los interlocutores sociales. A lo sumo, la definición del Sistema de Inspección previsto en dicha norma no había contemplado más que fórmulas de cooperación necesaria de los representantes de los trabajadores, de las empresas y de otras administraciones para el desarrollo de una función principal de la Inspección.

Para incidir en este cambio de concepción, la exposición de motivos de la propia orden se esfuerza en fundamentar muy precisamente la colaboración –participación o consulta- de los empleadores y trabajadores en el funcionamiento de los sistemas inspectores.

Pero la conformación y las funciones atribuidas a esta Comisión Tripartita también nos sugieren una cuestión interesante en relación con el reparto de competencias entre Estado y CC.AA, en este tema. Siendo éste un tema recurrente como diremos a continuación, que, además, ha de relacionarse con otros indicadores al respecto que afectan no ya a la cuestión más amplia del reparto de competencias en materia laboral y de seguridad social (más o menos solventado desde los diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional) sino al más preciso que afecta al Sistema de Inspección de Trabajo. En este sentido, partiendo ciertamente del mandato contenido en la disposición final primera de la Ley 43/2006, la orden opta exclusivamente por crear una comisión de ámbito estatal que cuida bastante precisamente de no sobrepasar el ámbito de competencias estatal. Tanto a nivel de las funciones encomendadas, expresa y literalmente referidas a nivel “supraautonómico” en algún caso, como a nivel de la composición de la misma (donde el único entronque con el difícil reparto de competencias se halla en la invitación al Portavoz de la Comisión de Trabajo para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social), se evita crear un órgano de participación y consulta interterritorial, si se nos permite la expresión.

No ha habido, pues, una intención de coordinar las distintas actuaciones territoriales en el ámbito de la Inspección. Quizá cuando ello más se requería. Por ello, creemos que hay un tema recurrente sobre el que se exige un debate, dado que del mismo depende, en nuestra opinión, y en cierta medida, la propia configuración efectiva del que sin duda en un órgano de capital importancia en la pervivencia del orden social: la ITSS.

### **Un tema recurrente: la tensión competencial entre Estado y CC.AA. en el Sistema de Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social**

Como sin duda es conocido, el AMCE preveía que las funciones de participación y consulta de los interlocutores sociales en la definición de los objetivos y estrategias del sistema de Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social se habrían de dar tanto a nivel estatal, articuladas ahora a través de la recién creada Comisión Consultiva Tripartita, como a nivel autonómico.

En este sentido, y tal como decimos, dicha orden y la comisión que crea, además de otras posibles lecturas, representa o refleja una de las cuestiones más interesantes en las que se mueve, si se nos permite la expresión, el propio Sistema de Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social. Nos referimos obviamente, a la tensión competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en relación con dicho sistema; cuestión ésta ya presente, sin duda, en la Ley 42/1997, pero no resuelta. Pese al respeto al ámbito competencial territorial que

parece estar presente en este tema, la creación de esta comisión es, en cierta medida, reflejo de dicha tensión. Si se quiere, para ser más precisos y más prudentes, al menos es evidente que puede reflejar un aspecto más de dicha tensión competencial, en la medida en que tal función de definición de estrategias y objetivos debería darse, para asegurar su efectividad, en aquel ámbito real donde se establezcan las tomas de decisiones reales en relación con la actuación inspectora y este tema, sin duda, está relacionado con dónde se desarrolle el ejercicio de las competencias sobre la misma.

Hay, pues, un tema subyacente sobre el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas que adquiere, en nuestra opinión, una dimensión especial, dado que, como decíamos, del mismo puede depender la propia configuración del Sistema de Inspección.

Más allá de la presentación de los contenidos principales de la regulación de dicha comisión, este debate sobre competencias territoriales en relación con el sistema de inspección se encuadra en un contexto determinado donde intervienen otros factores incidentales.

En este sentido, podríamos citar, como contexto en que se desarrollaría esta Comisión Consultiva tanto el proceso de reforma de estatutos de autonomía, como los antecedentes normativos y jurisprudenciales más concretos –y quizás más tangibles- que cuestionan que la relación entre la estructura territorial del Estado y las competencias del propio sistema de Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social sea un problema resuelto.

Más allá de los antecedentes sobre esta cuestión, que presentan rasgos relativamente bien definidos sobre competencias de las comunidades autónomas (baste citar al respecto la doctrina contenida en sentencias del Tribunal Constitucional como las SSTC 35/1982, 18/1982, 195/1996 o 227/1998 entre otras, o más recientemente, en la STC 51/2006, en la cual se plantea la cuestión de competencia entre Estado y CC.AA. derivado del ejercicio de competencias previsto en el art. 18.3 del RD 928/1998), uno de los ámbitos donde se puede ver con mayor claridad este problema se halla en materia de prevención de riesgos laborales y en el desarrollo normativo de la previsión contenida en el art. 9 de la LPRL (tras la reforma de la Ley 54/2003) o en la asunción de competencias al respecto por parte de las diferentes reformas de estatutos de autonomía ya consolidadas o en proceso de modificación (fundamentalmente en los estatutos de Cataluña, Andalucía, Canarias).

Efectivamente. Esto que presentamos no es más que un indicador en un ámbito concreto de la actuación de la Inspección. Pero representa, en nuestra opinión, un indicio claro de una de las cuestiones más importantes sobre el tema.

Como sin duda se recordará, el art. 9.3 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, en la redacción dada al mismo por parte de la Ley 54/2003, prevé la creación de una serie de funcionarios autonómicos que, desarrollado por el RD 689/2005, serán funcionarios habilitados en lo que se ha podido entender como cierta injerencia estatal en la capacidad organizativa de las propias comunidades autónomas.

Este ejemplo, al que podría sumarse la doctrina contenida en la citada STC 51/2006, en relación con la previsión del art. 18.3 del RD 928/1998 y el conflicto de competencias que puede derivarse de la distinción entre funcionario instructor (que podría ser el de la CC.AA.) y el inspector (estatal) quien asumiría, en función de esta norma, las funciones de dicho instructor, junto con las referidas previsiones de las reformas estatutarias, que prevén en

algunos casos la asunción también de las medidas fiscalizadoras de las competencias materiales sobre seguridad y salud laborales o inmigración y políticas sociales.

## **Conclusión**

En definitiva, la orden TAS 3869/2006, de 20 de diciembre, crea la Comisión Consultiva Tripartita del Sistema de Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, dando cumplimiento a lo ordenado, en el ámbito territorial de la Administración General del Estado, por la disposición final primera del RDL 5/2006 –hoy Ley 43/2006- que traslada, al ámbito normativo, el contenido del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo de mayo del mismo año. La opción definitiva por un órgano de consulta tripartito es la elegida por el Ministerio para dar cumplimiento al compromiso asumido de asegurar la participación de los interlocutores sociales en la definición de las estrategias y objetivos del Sistema de Inspección. De esta forma, siquiera a nivel estatal se implementa el mecanismo de una forma de actuación nueva y, si se nos permite, ciertamente extraña a la configuración inicial del Sistema de Inspección, que, sin duda, debe mantener, además de cualquier otra función encomendada, la principal de asegurar el cumplimiento de la norma social –quizá como única vía real y efectiva para asegurar dicho cumplimiento en una actuación no suficientemente reconocida en nuestra opinión.

En un momento como el actual donde concurren elementos indiciarios que permiten ver cierto conflicto sobre la cuestión no resuelta de ubicar correctamente el Sistema de Inspección dentro del reparto territorial de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas –dentro, además, de la configuración material sí diseñada aunque a base de pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional-, esta comisión representa un dato más en la cuestión; no por su sola creación, sino por la necesaria relación con los aspectos materiales e instrumentales que representan tal reparto de competencias y por la necesaria relación que podría tener con otras comisiones con funciones similares en el ámbito autonómico.

Por todo lo anterior, sin duda la creación de esta comisión y su articulación con otros mecanismos de consultas previstos –pero no diseñados- en el ámbito de las comunidades autónomas, en un contexto aún conflictivo sobre reparto de competencias entre los diferentes ámbitos territoriales del Estado, representa un hito más en la conformación de un sistema de inspección que está en cambio, tanto en su concepción general como en lo que se refiere a su ubicación y entronque dentro del modelo de Estado de las autonomías, pero que, al tiempo, requiere la estabilidad suficiente de lo que significa: una institución básica y elemental en el orden social.

© Antonio J. Valverde Asencio

© IUSLabor 1/2007

ISSN: 1699-2938