

DR 18 52

Derecho del trabajo, título de esta lección, la Administración Laboral y Autonomías. Autor, doctor Leodegario Fernández Marcos, profesor adjunto numerario de la asignatura. Día de misión, el 22 de abril de 1981.

Día de grabación, 8 de abril de 1981. No puede faltar en todo programa de Derecho del Trabajo, un apartado referido al estudio de la Administración Laboral, entendiendo por administración laboral el conjunto de órganos administrativos y sus correspondientes actividades instituidas para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y facilitar el correcto desenvolvimiento del trabajo prestado por cuenta ajena, que es la piedra angular sobre la que versa nuestra asignatura. Sabido es que la intervención del Estado es especialmente intensa en el campo de las relaciones laborales y se produce por la triple vía de la intervención legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Pues bien, la intervención del Estado por la vía administrativa en las relaciones de trabajo da origen a la Administración Laboral como conjunto de órganos administrativos cuya actividad de este orden se traduce en una serie de competencias y procedimientos igualmente administrativos y regulados por el ordenamiento jurídico laboral. Lo que denominamos Administración Laboral se concreta y traduce en los órganos de un Departamento Ministerial de la Administración Pública que en la última reorganización de ministerio se concreta y se denomina Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social. Sabemos que anteriormente el Ministerio de Trabajo único se había desdoblado a su vez en el Ministerio de Trabajo, propiamente dicho, el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social y en la última reorganización administrativa, como decimos, vuelven otra vez a unirse bajo la denominación de Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social.

Centramos en este Ministerio el estudio de la Administración de Trabajo a nivel estatal toda vez que, como sabemos, la estructuración administrativa de los nuevos entes autonómicos que se han producido después y a lo que nos referiremos más adelante ha introducido cierta complejidad en el estudio del tema de la Administración Laboral objeto de esta lección. El Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social se estructura, como todos los departamentos ministeriales en unos órganos centrales y unos órganos provinciales, pero su personalidad jurídica no es distinta ni independiente de la del Estado. A nivel central y con competencias de ámbito nacional, el Ministerio se estructura en un ministro y jefe del departamento, como es obvio, al que corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria y la decisión en última instancia de los expedientes administrativos laborales y tres Secretarías de Estado llamadas de Sanidad, de Seguridad Social y de Empleo actuando este último Secretario de Estado, el de Empleo, como su Secretario del Departamento.

No es el caso de profundizar en la competencia funcional de cada una de estas Secretarías de Estado y sí, por el contrario, extendernos un poco en el análisis que era verdaderamente importante de los órganos provinciales, es decir, de las delegaciones provinciales de trabajo y

de las inspecciones de trabajo. En este orden de cosas podemos decir que el Ministerio de Trabajo actúa periféricamente a través de sus delegaciones provinciales que constituyen auténticas manifestaciones de la Administración Central desconcentrada, pero no descentralizada, y de las que existen una en cada provincia más en las plazas de Ceuta y Melilla. Cada delegación de trabajo a cuyo frente existe un delegado cuyo nombramiento y cese corresponde al Consejo de Ministros a propuesta del de trabajo tiene en la esfera provincial las mismas competencias que corresponden al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social en el ámbito general y, por consiguiente, sus funciones son muy extensas y complejas.

Dentro de cada delegación provincial de trabajo, pero con gran sustantividad y autonomía, existe la Inspección Provincial de Trabajo como órgano estatal creado para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y de Seguridad Social, función inspectora que compensa al Estado con carácter unitario, exclusivo e indelegable, como determina en su artículo primero el Decreto de 23 de julio de 1971 que aprueba el reclamo de esta Inspección de Trabajo. Al estudiar la Administración laboral se ha de dar gran importancia y cargar el acento en el estudio de la Inspección de Trabajo, cuya creación, que se remonta al año 1906 en España, es anterior incluso a la creación del propio Ministerio de Trabajo, que se produce en el año 1920, siendo presidente del Consejo de Ministros Eduardo Dato. Este es un dato muy importante.

La Inspección de Trabajo nace antes que el propio Ministerio de Trabajo. En ejercicio de su función de inspección, la Inspección de Trabajo tiene amplias competencias en materia de control y vigilancia sobre aplicación de la legislación laboral, de seguridad social, de empleo y migración y promoción social, así como un importante papel de asesoramiento técnico a empresas y trabajadores. Su actividad se extiende, su competencia de inspectora se extiende a todos los centros de trabajo de cualquier clase y naturaleza, aunque pertenezcan al Estado, provincia o municipio, con la única excepción de los establecimientos militares, gozando de plena independencia, además, en el ejercicio de sus funciones y teniendo el carácter de autoridad pública cuando realiza estos cometidos.

Conviene poder distinguir muy bien, cuando estudiamos y cuando tratamos la administración laboral, en el ámbito provincial, entre delegaciones de trabajo e inspecciones de trabajo. Pese a estar encuadradas administrativamente la inspección y la delegación, pero sus funciones y competencias son distintas y gozan de gran autonomía. Al lado, en otro orden de cosas, de los órganos centrales y provinciales de los ministerios, existen, formados también parte de esta administración laboral, una serie de organismos sometidos a dependencia funcional y tutela del ministerio, a los que se reconoce una personalidad jurídica distinta de la del Estado, con personal específico, distinto también del del Estado y un presupuesto y patrimonio propios.

Podríamos mencionar, como incluidos en estos supuestos, forman parte de lo que se conoce como administración institucional. Por dentro del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, te encuentras con el Instituto Español de Migración, el Instituto Nacional de Empleo, el Instituto Nacional de Asistencia Social, el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, etc., entre los más importantes. Son entes también con ratificaciones provinciales y son

instituciones instrumentales de las que se sirve el Estado para la ejecución de la política social.

Hasta aquí hemos visto, siquiera sea brevemente, los órganos que integran la administración laboral a su nivel central, periférico y institucional. Sin embargo, la creación de los entes autonómicos prevista en la Constitución Española de 1977, con sus respectivos estatutos de autonomía y sus propios órganos de gobierno, ha venido a alterar el anterior esquema que respondía, como antes dijimos, a una concepción centralista de la administración pública, en la que las delegaciones provinciales con competencia territorial, definida por el límite de la provincia, eran órganos desconcentrados de la administración central del Ministerio, pero no constituían órganos descentralizados. Las administraciones autonómicas hemos de entender que parece que responden al principio de descentralización como forma de organización del Estado y su aparato administrativo, a juzgar por los decretos de transferencias que han aparecido y, concretamente, de los decretos para el País Vasco y Cataluña.

El límite completo de la administración laboral, que es lo que aquí nos interesa, a la administración autonómica se han transferido un gran número de competencias que antes eran de incumbencia de las delegaciones provinciales del Ministerio de Trabajo y se han constituido, en el seno de estas administraciones autonómicas, órganos administrativos laborales a imagen y semejanza de los existentes en la Administración Central del Estado. Así, hay consejerías de trabajo a modo de ministerio con sus direcciones generales, que también tienen sus competencias en paralelo con las de las delegaciones generales de la Administración Central, según este decreto de transferencia para todo el territorio autonómico. Hay, pues, que contar ahora, al estudiar la administración laboral, con la existencia de unas administraciones laborales autonómicas en los territorios que han accedido o que vayan accediendo a los Estatutos de Autonomía.

Un ligero examen de los dos decretos de transferencia, concretamente para el País Vasco y Cataluña, nos da una idea de la importancia de las competencias transferidas en el orden administrativo laboral. Así, el decreto de transferencias 220979, de 7 de septiembre para el Consejo General del País Vasco, y el 221079 de la misma fecha para la Generalidad de Cataluña, cuya lectura recomendamos ante la imposibilidad de comenzar aquí su contenido, que es muy extenso, transfieren virtualmente todas las competencias que correspondían a las delegaciones de trabajo para conocer, tramitar y resolver los expedientes laborales en materias tan amplias como apertura del centro de trabajo, encuadramiento de empresas y clasificación profesional de trabajadores, jornada, horarios y descansos, seguridad e higiene, convenios colectivos, conflictos colectivos, huelgas y cierres patronales, etcétera. Es decir, todas las competencias en el hábito laboral, salvo algunas, como por ejemplo los expedientes de modificación de colecciones de trabajo, siempre que estos expedientes impliquen suspensión o supresión de puestos de trabajo o reducción de jornada de trabajo, que es lo que se mantiene como competencia de las delegaciones provinciales de trabajo en aquellos territorios donde existe ya funcionando un ente autonómico.

Por el contrario, la Inspección de Trabajo mantiene las competencias que como cuerpo tiene

atribuidas, pero cumplimentará los servicios que le encomienda el Consejo General Vasco o la Generalidad de Cataluña, según se trate de uno u otro estatuto, y podemos decir que la Inspección de Trabajo viene funcionando como antes, nada más que las misiones que le encomendaba el delegado de trabajo, ahora le encomienda los órganos de gobierno de la Generalidad o del País Vasco. Parece claro que cuando se generalice el sistema de autonomía del sector del territorio español, las delegaciones provinciales de trabajo sobre las que se ha basado la organización periférica del Ministerio, y esto ocurre también con todas las delegaciones provinciales de otros ministerios, tal vez más acusadamente con las de Trabajo, perderán hasta la razón de ser de su propia existencia. Es aún prematuro y se están produciendo cambios, como todos sabemos recientemente, con esas propuestas de decretos de armonización de competencias y de delimitación de las competencias exclusivas del Estado o de las comunidades autónomas en ciertos campos.

Es aún prematuro, como digo, pronunciarse sobre el alcance de esta nueva estructuración de la Administración laboral, paralela, por otra parte, a la que se produce en otros campos de la Administración pública. Pero no es descabellado pensar que las clásicas delegaciones provinciales ministeriales quedan básicamente vacías del contenido y competencias que tenían anteriormente, y que en un principio elemental de economía administrativa hará necesario una futura reestructuración de las mismas. En cambio, las especialidades de trabajo resultan mucho menos afectadas por estas transferencias de competencias en el orden laboral que las propias delegaciones de trabajo, como decimos, y con esto se evidencia una vez más el distinto cometido, la distinta función de uno y otro órgano administrativo laboral hoy existente en el campo de las relaciones laborales.