



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 5/2010, de 20 d'abril,  
sobre l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president, Eliseo Aja, els consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, el vicepresident, Joan Egea Fernández, el conseller Marc Carrillo, la consellera Antonia Agulló Agüero, el conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i els consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat d'emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió de Treball, Indústria, Comerç i Turisme sobre el Projecte de Llei de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball (BOPC núm. 655, de 18 de març de 2010).

## ANTECEDENTS

1. El dia 24 de març de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 225) un escrit del President del Parlament de Catalunya, de la mateixa data, pel qual va comunicar al Consell l'admissió interna per part de la Mesa del Parlament de la sol·licitud de dictamen presentada el dia 22 de març de 2010 a instància del senyor Daniel Sirera Bellés, juntament amb altres tretze diputats, en relació amb el Dictamen de la Comissió de Treball, Indústria, Comerç i Turisme sobre el text del Projecte de Llei de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell que es pronunciï sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'esmentat Projecte de Llei, i de forma especial respecte de:

«La disposició addicional Tercera, referent a la creació del cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball de la Generalitat de Catalunya, i per connexió amb aquesta, l'article 16 i la disposició transitòria Primera del projecte de Llei.»

La fonamentació jurídica que figura en l'escrit de sol·licitud és la següent:

«Es considera convenient conèixer l'ajust a la Constitució espanyola de 1978 i a la jurisprudència del Tribunal Constitucional de la previsió feta en el projecte de Llei pel que fa a la creació del Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball de la Generalitat de Catalunya, en tant se li atribueixen funcions pròpies de la inspecció laboral que estan atribuïdes per la legislació bàsica de l'Estat (Llei 42/1997, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social) a cossos de funcionaris

de caràcter "nacional".»

L'escrit concreta els motius de l'eventual inconstitucionalitat o antiestatutarietat dels preceptes objecte de la sol·licitud:

«En aquest sentit, es vol conèixer si la creació d'aquest cos de funcionaris de l'Administració de la Generalitat topa amb l'article 149.1, apartat 18è, de la Constitució, pel que fa a les bases del règim jurídic de la funció pública, i si s'ajusta a l'article 170, apartat 2, de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.»

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 25 de març de 2010, un cop examinada la sol·licitud de dictamen així formulada, la va admetre a tràmit i va nomenar ponent el conseller senyor Enric Fossas Espadaler.

3. En la mateixa sessió, de conformitat amb l'article 25, apartats 4 i 5, de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, va acordar d'adreçar-se al sol·licitant, així com també al Govern i als grups parlamentaris, a fi de requerir-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 13 d'abril de 2010 va tenir entrada en el registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 265) un informe del Gabinet Jurídic de la Generalitat sobre el Projecte de Llei, tramès per la Secretaria de Govern.

5. Finalment, una vegada sostingudes les corresponents sessions de deliberació, el Dictamen es va sotmetre a votació i es va aprovar en la sessió del ple del Consell de Garanties Estatutàries del dia 20 d'abril de 2010.

## FONAMENTS JURÍDICS

### ***Primer. La sol·licitud del dictamen i el seu objecte***

La sol·licitud del present Dictamen compleix els requisits procedimentals, de legitimitació (art. 23.b LCGE) i de caràcter material de l'article 24.2 de l'esmentada Llei. La importància de complir degudament aquests requisits per part dels òrgans que estan legitimats per sol·licitar un dictamen ja l'hem posada de manifest en els nostres Dictàmens 3/2010, d'1 de març (FJ 1) i 4/2010, d'11 de març (FJ 1).

Tal com queda reflectit en els Antecedents, els preceptes legals sobre els quals es planteja el dubte d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat queden delimitats de forma precisa en l'escrit de sol·licitud. Així mateix, s'indiquen els preceptes de la Constitució i de l'Estatut que es podrien veure vulnerats. Finalment, la fonamentació dels motius que justifiquen la consulta resulta suficient a fi que aquest Consell pugui pronunciar-s'hi en el seu dictamen.

Abans d'exposar aquests punts de la sol·licitud, i a fi de determinar amb precisió l'objecte del present Dictamen, cal emmarcar-los en el Projecte de Llei de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball. Tal com es declara en el seu preàmbul, l'objectiu principal del Projecte de Llei és «desplegar l'Estatut d'autonomia i donar compliment als articles 170.2 i 138.2 amb la creació d'una Agència Catalana d'Inspecció de Treball, mitjançant la qual la Generalitat ha d'exercir la funció d'inspecció de treball en les matèries de l'ordre social de la seva competència» (III). L'Agència es crea amb el caràcter d'«entitat autònoma administrativa dependent del departament competent en matèria de treball» (IV), que «unifica les funcions d'inspecció de les normes de seguretat i salut en el treball i les funcions d'assistència i suport tècnic a la Inspecció de Treball en aquest àmbit, i integra en la seva estructura

organitzativa els serveis d'inspecció de treball i una part dels serveis tècnics del departament competent en matèria de treball» (VI). Amb aquest propòsit, el Projecte de Llei disposa que l'Agència compleix la funció d'inspecció en l'ordre social per mitjà dels funcionaris de carrera del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social; del Cos de Subinspectors d'Ocupació i Seguretat Social; i del Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball (art. 16.1). Aquest darrer Cos es crea per la mateixa Llei (disposició addicional tercera), sobre la base de l'article 136 de l'Estatut d'autonomia, segons diu el preàmbul, ampliant la «capacitat de control de la Generalitat sobre el compliment de les normes de prevenció de riscos laborals», i s'integren en aquest els «tècnics habilitats» als quals s'encomanaren les funcions de vigilància i control de les condicions de seguretat i salut laboral mitjançant el Decret 12/2006, de 31 de gener. Amb posterioritat, el Parlament de Catalunya va aprovar la Moció 19/VIII, del 20 de desembre de 2007, instant la modificació del marc normatiu en matèria de vigilància i control del compliment de la normativa de prevenció de riscos laborals per ampliar les competències del personal tècnic habilitat i permetre que fos un instrument tan eficaç com la Inspecció de Treball i Seguretat Social mateixa (VI).

Finalment, el preàmbul del Projecte de Llei proclama que la creació de l'Agència pretén «donar resposta a la necessitat de fer compatibles l'exercici efectiu, per la Generalitat, de les competències en matèria d'inspecció i la necessitat d'articular mecanismes de col·laboració i coordinació institucional amb l'Administració de l'Estat i les administracions autonòmiques». A aquest objectiu donarien resposta el Reial decret 206/2010, de 26 de febrer, de traspàs de funcions i serveis a la Generalitat de Catalunya en matèria de funció pública inspectora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, i el posterior conveni de col·laboració, de 5 de març de 2010, entre el Ministeri de Treball i Immigració i el Departament de Treball de la Generalitat en matèria d'organització i funcionament de la Inspecció de Treball i Seguretat Social a Catalunya (VII).

El Projecte de Llei de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball respon, doncs, als objectius expressats en el preàmbul i concretats en la seva part dispositiva, estructurada en sis capítols, vint-i-tres articles, tres disposicions addicionals, tres disposicions transitòries i dues disposicions finals.

Passem ara a transcriure els preceptes del Projecte de Llei sobre els quals els sol·licitants plantegen el seu dubte d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat.

En primer lloc, la disposició addicional tercera, que sota la rúbrica «Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball», disposa que:

«1. Es crea el Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball de la Generalitat, pertanyent al grup A, subgrup A2, que s'adscriu a l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, de la qual depèn orgànicament i funcionalment.

2. Correspon als funcionaris del Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball, sota la direcció i la dependència tècnica d'un inspector o inspectora de Treball i Seguretat Social, les funcions següents:

a) Comprovar el compliment i controlar l'aplicació de les normes de prevenció de riscos laborals en empreses i centres de treball, i també de la normativa sobre els serveis de prevenció, relatives a les condicions, els materials i les tècniques, de seguretat i salut laboral en matèria de locals i llocs de treball, els equips de treball, els equips de protecció, individuals i col·lectius, els agents físics, químics i biològics que afectin les condicions de treball, i les modalitats d'organització preventiva que han d'assumir les pròpies empreses o els treballadors.

b) Comprovar si els accidents de treball i les malalties professionals que es determinin per reglament s'han produït per manca de mesures de seguretat i salut laboral, i comunicar-ho a l'autoritat laboral.

c) Controlar la normativa tècnica que, sense tenir la qualificació de normativa laboral, pugui afectar la prevenció de riscos laborals.

d) Informar, donar suport i assessorar les empreses i els treballadors sobre l'adequat compliment de les normes de prevenció de riscos laborals.

e) Col·laborar, en matèria de seguretat i salut en el treball, amb els inspectors de Treball i Seguretat Social i donar-los suport en l'exercici de llurs funcions.

f) Complir qualsevol altra en matèria de prevenció de riscos laborals, de nivell i naturalesa similars, que li atribueixin les normes o li assignin els òrgans competents de l'Agència.

3. L'àmbit d'actuació dels subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball comprèn el territori de Catalunya i les persones, els centres, els establiments i els llocs de treball que estableix la normativa reguladora de

la Inspecció de Treball i Seguretat Social.

4. Els subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball, en l'exercici de llurs funcions i en execució de les ordres de servei que se'ls encomanin, són agents de l'autoritat i resten facultats per a procedir com estableix l'article 5 de la Llei 42/1997, del 14 de novembre, ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social per a investigar i comprovar el compliment de les normes de seguretat i salut en l'àmbit de llur competència.

5. Els subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball, finalitzada l'activitat comprovadora, si constaten que s'han incomplert les normes de seguretat i salut en el treball, poden adoptar les mesures següents:

a) Advertir els subjectes responsables i aconsellar-los sobre la manera més adequada de complir la normativa de prevenció de riscos laborals, sempre que les circumstàncies de cada cas ho aconsellin i no es derivin perjudicis directes per als treballadors.

b) Requerir als subjectes responsables que, en el termini que s'indiqui, duguin a terme les modificacions necessàries en les instal·lacions, els muntatges, els processos o els mètodes de treball per a garantir el compliment de les normes de prevenció de riscos laborals.

c) Proposar a l'autoritat laboral que imposi les sancions que corresponguin estenent una acta d'infracció per incompliment de les normes de prevenció de riscos laborals o per obstrucció de l'activitat inspectora.

d) Proposar a l'autoritat laboral que presenti un requeriment a les administracions públiques, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, per incompliment de les normes de seguretat i salut en el treball sota llur vigilància i control.

e) Ordenar la paralització o la prohibició de treballs quan considerin que hi pot haver un risc greu i imminent per a la seguretat i la salut dels treballadors.

6. Les mesures a què fa referència l'apartat 5 s'han d'adoptar d'acord amb les normes en matèria d'inspecció de treball i seguretat social i en matèria d'infraccions i sancions de l'ordre social. L'inspector o inspectora de Treball i Seguretat Social del que depenguin o al que li sigui encomanat ha de visar les actes d'infracció i les propostes de requeriment a les administracions públiques, en els supòsits que es determinin per reglament, i ratificar les ordres de paralització d'acord amb el procediment que s'estableixi.

7. Els subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball duen a terme les actuacions inspectores que se'ls encomanin, d'acord amb la normativa sobre inspecció de treball i seguretat social, la normativa sobre infraccions i sancions en l'ordre social, aquesta llei i les disposicions reglamentàries que la despleguin.

8. La normativa de desplegament d'aquesta llei ha d'establir els sistemes de selecció, els requisits i les condicions per a l'ingrés al Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball de la Generalitat, d'acord

amb la Llei 7/2007, del 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic i la normativa sobre funció pública de la Generalitat. En qualsevol cas, per a accedir al Cos es requereix una diplomatura universitària, un títol del primer cicle d'una llicenciatura o un d'equivalent de l'àrea de ciències experimentals o d'ensenyaments tècnics.»

En segon lloc, i per connexió amb la disposició addicional tercera, se sol·licita un pronunciament sobre l'article 16 del Projecte de Llei, «Cossos d'Inspectors i de Subinspectors adscrits a l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball», el qual disposa que:

«1. L'Agència Catalana d'Inspecció de Treball compleix la funció d'inspecció en l'ordre social per mitjà dels funcionaris de carrera del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social, del Cos de Subinspectors d'Ocupació i Seguretat Social i del Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball creat per aquesta llei.

2. La situació jurídica i les condicions de servei dels inspectors i dels subinspectors els ha de garantir l'estabilitat, l'objectivitat, la imparcialitat i la independència tècnica davant els canvis de govern i enfront qualsevol influència exterior indeguda, de conformitat amb el que prescriuen els convenis 81 i 129 de l'Organització Internacional del Treball, la normativa en matèria d'inspecció de treball i seguretat social i la present llei.

3. El règim jurídic dels inspectors i dels subinspectors, i també llurs processos d'ingrés, selecció, formació, perfeccionament, especialització, provisió de llocs de treball, mobilitat i règim disciplinari, es regeixen per les normes reguladores dels cossos d'origen respectius, i compleixen llurs funcions i exerceixen llurs competències d'acord amb la normativa a què fa referència l'article 4.2 d'aquesta llei.

4. Els inspectors de Treball i Seguretat Social i els subinspectors d'Ocupació i Seguretat Social que depenen orgànicament i funcionalment de la Generalitat tenen garantits els principis d'unitat d'ingrés, mobilitat entre administracions i unitat de funció i d'actuació inspectora en totes les matèries de l'ordre social regulats per la normativa de la Inspecció de Treball i Seguretat Social i recollits pels acords de transferència en matèria d'inspecció de treball i seguretat social.

5. La Generalitat realitza la cooperació institucional i compleix les seves funcions amb relació als processos d'ingrés, selecció, formació, perfeccionament, especialització, provisió de llocs de treball, mobilitat entre administracions i règim disciplinari dels inspectors de Treball i Seguretat Social i dels subinspectors d'Ocupació i Seguretat Social per mitjà de l'Agència i de conformitat amb el que estableixen els acords de



transferència, la normativa reguladora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social i els convenis de col·laboració en aquesta matèria.

6. Correspon a l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball exercir les competències en matèria de personal amb relació als funcionaris a què fa referència l'apartat 1. El departament competent en matèria de funció pública ha d'emetre informe previ sobre les ofertes públiques d'ocupació i els processos de selecció i promoció professional, i també sobre l'aprovació, la modificació i la supressió de les relacions de llocs de treball.»

Finalment, també per connexió amb la disposició addicional tercera, se sol·licita la nostra opinió sobre la disposició transitòria primera, «Personal tècnic habilitat pel Departament de treball per mitjà del Decret 12/2006», la qual estableix que:

«1. Resten integrats en el Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball de la Generalitat els tècnics habilitats pel departament competent en matèria de treball, a què fa referència el Decret 12/2006, del 31 de gener, pel qual es regulen les condicions, procediment d'habilitació i organització per a l'exercici de la funció de comprovació de les condicions de seguretat i salut a les empreses i centres de treball per part de personal tècnic de la Generalitat de Catalunya, que, havent optat per llur integració, siguin funcionaris de carrera, tinguin la titulació exigida i superin un procés de formació específic en la data que es determini, d'acord amb les normes de desplegament d'aquesta llei.

2. El personal tècnic habilitat que opti per no integrar-se en el Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball de la Generalitat ha de complir les funcions que li són pròpies de promoció, assessorament, assistència tècnica, informació i formació en matèria de prevenció de riscos laborals.

3. Amb caràcter excepcional, transitori i per una sola vegada, es convoca un procés selectiu, en torn de reserva especial, per concurs oposició, per a integrar els tècnics habilitats que no siguin funcionaris de carrera en el Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball. Aquest procés s'ha de convocar en el termini de dotze mesos a partir de l'entrada en vigor d'aquesta llei i ha de contenir, d'una banda, la qualificació prèvia dels mèrits acreditats pels aspirants i, de l'altra, la superació de les proves i dels exercicis que s'estableixin en la convocatòria corresponent. Els aspirants, mitjançant una prova, han de demostrar tenir coneixements de llengua catalana, orals i escrits. Les persones que acreditin documentalment els coneixements pertinents de llengua catalana resten exemptes de fer aquesta prova.

La qualificació dels mèrits pel temps de serveis prestats, als centres de seguretat i salut laboral de Catalunya i a la Subdirecció General de Seguretat i Salut Laboral, com a personal que hagi complert tasques de comprovació de les condicions de seguretat i salut en les empreses i els centres de treball es fa d'acord amb el barem següent: 0,30 punts per mes treballat, sense que en cap cas no es pugui superar el 30% de la puntuació màxima total.

El personal interí o el personal laboral que no superi les proves establertes roman en la mateixa situació laboral que té en el moment de l'entrada en vigor de la Llei, amb els mateixos drets i deures.

4. El Decret 12/2006, del 31 de gener, pel qual es regulen les condicions, procediment d'habilitació i organització per a l'exercici de la funció de comprovació de les condicions de seguretat i salut a les empreses i centres de treball per part de personal tècnic de la Generalitat de Catalunya, resta vigent fins a la finalització del termini que s'estableixi per a la integració dels tècnics habilitats al Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball.»

Tal com ha quedat reflectit en els Antecedents, la sol·licitud de dictamen sobre els preceptes transcrits se centra en la creació del Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball de la Generalitat de Catalunya, en la mesura que se li atribueixen funcions pròpies de la inspecció laboral que estan atribuïdes per la legislació bàsica de l'Estat (Llei 42/1997, ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social) a cossos de funcionaris de caràcter «nacional». Els diputats signants de la sol·licitud consideren convenient conèixer si la previsió feta en el Projecte de Llei, que crea l'esmentat Cos, s'ajusta a la Constitució i a la jurisprudència del Tribunal Constitucional. I, en concret, volen saber si la creació d'aquest Cos s'ajusta a l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat les bases del règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques; i a l'article 170, apartat 2 EAC, segons el qual correspon a la Generalitat la competència executiva sobre la funció pública inspectora, tot establint que els funcionaris dels cossos que compleixin aquesta funció depenen orgànicament i funcionalment de la Generalitat.

Doncs bé, per donar resposta a les qüestions que susciten els sol·licitants, en primer lloc, examinarem el règim competencial sobre la funció inspectora laboral; en segon lloc, analitzarem la potestat d'autoorganització de la Generalitat en les competències executives i, en particular, en la funció pública

inspectora; finalment, les conclusions sobre els anteriors aspectes ens permetran pronunciar-nos sobre l'inconstitucionalitat o l'antiestatutarietat dels preceptes objecte del Dictamen. Aquest pronunciament ha de respondre a la principal qüestió que plantegen els sol·licitants: si la Generalitat de Catalunya pot crear un cos de funcionaris propis per a l'exercici de competències executives en matèria de treball i relacions laborals, i, específicament, si aquesta potestat inclou la possibilitat d'atribuir als funcionaris d'aquest cos autonòmic l'exercici de funcions que correspondrien a cossos de caràcter «nacional».

***Segon. El règim competencial de la funció inspectora laboral***

El judici de constitucionalitat i estatutarietat del Projecte de Llei examinat exigeix conèixer en primer lloc el règim competencial de la matèria «treball i relacions laborals», i, en particular, la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en la funció pública d'inspecció en la dita matèria.

El preàmbul del Projecte de Llei examinat afirma que aquest es dicta d'acord amb els articles 150 EAC i 136 EAC, amb relació a les competències atribuïdes pels articles 170.2, 138.2 i 124 EAC, respectant les competències que l'article 149.1.18 CE atribueix a l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, així com la normativa reguladora de la funció pública de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, dictada a l'empara de l'article 149.1.7 CE (apartat IX del preàmbul). Per la seva part, els sol·licitants dubten que el Projecte de Llei examinat s'ajusti a l'article 149.1.18 CE i a l'article 170.2 EAC. De tots aquests títols competencials, el nostre Dictamen se centrarà aquí en els articles 170 EAC, 149.1.7 CE i 149.1.18 CE, que configuren el bloc de constitucionalitat sobre la funció inspectora laboral.

El règim competencial de la funció pública d'inspecció en l'àmbit laboral és especialment complex perquè són nombroses les normes estatals dictades fins

avui sobre aquesta matèria. D'altra banda, el «bloc de la constitucionalitat» s'ha vist modificat amb l'entrada en vigor de l'Estatut de Catalunya de 2006. El punt de partida és l'adequat enquadrament de la inspecció laboral en els títols competencials estatals i autonòmics que s'han invocat, i en aquest sentit no hi ha dubte que la inspecció de treball s'inclou en la matèria «laboral», sobre la qual l'Estat té la competència legislativa, sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les comunitats autònomes (article 149.1.7 CE). La jurisprudència constitucional ha acotat l'àmbit material de la competència, excloent d'aquesta altres actuacions públiques, com, per exemple, les que es duen a terme sobre la Seguretat Social, les cooperatives o la formació professional. En aquest sentit, la STC 35/1982, de 14 de juny, va afirmar que «el concepto de "legislación laboral", cuyo primer término tiene la considerable fuerza expansiva que ya hemos señalado, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo "laboral" se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (art. 1.3) se indican» (FJ 2).

En delimitar positivament l'àmbit material d'aquesta competència, el Tribunal Constitucional ha acceptat que la inspecció de treball s'inclou en la matèria «laboral», essent una funció que forma part de les competències d'execució de la normació estatal que pertanyen a les comunitats autònomes (STC 249/1988, de 20 de desembre, FJ 1). La citada STC 35/1982 va assenyalar que l'expressió «legislació», que defineix la competència exclusiva de l'Estat en matèria laboral, ha de ser entesa en «sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas» (FJ 2); en el mateix sentit es pronuncià la STC

51/2006, de 16 de febrer (FJ 4). L'Alt Tribunal també ha inclòs en la matèria legislació laboral «el subsector de seguridad e higiene en el trabajo» on la «competencia normativa del Estado es completa, de conformidad con este último precepto constitucional [*article 149.1.7 CE*], siendo, pues, susceptible de ejercerse a través de las potestades legislativa y reglamentaria [...]» (STC 195/1996, de 28 de novembre, FJ 11).

Pel que fa a les competències executives en matèria laboral, la repetida STC 35/1982 va declarar que aquelles permeten que les comunitats autònomes «en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les están atribuidas» (FJ 2). En el mateix sentit, la STC 194/1994, de 28 de juny, en referir-se a l'execució de la legislació laboral, va precisar que «la actividad de ejecución vinculada al ámbito laboral comprende el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (FJ 3). I l'esmentada STC 51/2006 es referí a l'execució de la legislació laboral com una competència «que incluye la de la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios [...] necesarios para ello y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución» (FJ 4). L'execució en matèria laboral, així entesa, comporta el reconeixement d'una potestat instrumental d'autoorganització que permet la creació d'institucions pròpies per dur a terme les funcions executives. I condueix a una comprensió també «material» de l'execució, en el sentit que l'ordenació normativa de la pròpia competència funcional d'execució i de l'organització administrativa es pot expressar a través de qualsevol norma autonòmica, tal com es veurà.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 va atribuir a la Generalitat la competència d'execució de la legislació de treball, «assumint les facultats, competències i serveis que en aquest àmbit i a nivell d'execució exerceix actualment l'Estat respecte a les relacions de treball, sens perjudici de l'alta inspecció d'aquest» (art. 11.2). Sota la vigència d'aquest Estatut, l'Estat va

transferir a la Generalitat nombroses funcions executives en matèria laboral, i es formalitzaren diversos convenis de col·laboració entre les dues Administracions per tal d'articular la col·laboració en matèria d'Inspecció de Treball i Seguretat Social. Tanmateix, els serveis de la Inspecció de Treball i Seguretat Social no varen ser traspassats a la Generalitat, ja que el Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social, creat per la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública (disposició addicional novena.1.7), va adquirir el caràcter de cos nacional amb la Llei 11/1994, de 19 de maig (art. 25), la qual afegí una nova disposició (addicional tercera) a la Llei 8/1988, de 7 d'abril, sobre infraccions i sancions en l'ordre social. Això va significar la instauració d'un sistema en el qual la inspecció de treball depenia orgànicament del Ministeri de Treball i Seguretat Social però actuava funcionalment sota la dependència de la Generalitat en els àmbits de la seva competència. El Tribunal Constitucional va avalar aquest sistema en declarar en la citada STC 249/1988 que «La Inspección de Trabajo dentro de sus cometidos y funciones incluye materias que son competencia del Estado, y en tal caso los Inspectores actúan funcionalmente como Administración estatal y materias que, en Cataluña, son competencia de la Generalidad, y, en tal caso, actúan funcionalmente como Administración autonómica, al servicio de la Generalidad. La coincidencia en unos mismos funcionarios de esta doble cualidad, con la innegable ventaja de la simplificación a efectos también del administrado, solo es constitucionalmente aceptable en tanto que la dependencia jerárquica de la Administración estatal no suponga interferencia en la actuación de los Inspectores como órganos al servicio y bajo la dependencia funcional de la Administración autonómica.» (FJ 1)

Posteriorment, la Llei 42/1997, de 14 de novembre, ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, configurà l'activitat inspectora «como propia de un sistema institucional integrado y coherente con el modelo constitucional, que el Estado y las Comunidades Autónomas comparten de acuerdo con las reglas de distribución de competencias», segons diu a l'exposició de motius. Aquesta afegeix que «el carácter integrado del sistema se pone, por otra parte, de manifiesto, en el carácter de Cuerpo Nacional que

la Ley 11/1994, de 19 de mayo, atribuye al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en el marco del desarrollo del proceso autonómico, sin que por ello se afecten las competencias de ejecución de la legislación laboral, propias de las Comunidades Autónomas». De manera que els inspectors «desarrollan la totalidad de los cometidos que legalmente tienen encomendados, cualquiera que fuera la Administración titular de la competencia». L'article 2 de la Llei 42/1997 disposa que la inspecció de treball «se realizará en su totalidad por funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social», que «tiene carácter de Cuerpo Nacional». Mentre que l'article 3 estableix que «la función inspectora [...] será desempeñada en su integridad por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social», incloent en aquella funció la «prevención de riesgos laborales» (art. 3.1.2). La inspecció de treball «actuará en dependencia funcional de la Administración General del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma, según la titularidad competencial que cada una posea en función de la materia sobre la que recaiga cada actuación» (art. 19.2).

La Llei 42/1997, que declarà bàsics els preceptes que afecten el règim jurídic de les administracions públiques (disposició addicional primera), establí un «sistema institucional integrat» de la Inspecció de Treball, però va contemplar la possibilitat d'acords bilaterals entre l'Administració de l'Estat i la de cada comunitat autònoma que «podrán prever la adscripción orgánica de funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la Administración Autonómica» (art. 17.3). Fins i tot es preveia que un cop assolit el corresponent acord, quedaria derogada en cada territori autonòmic la disposició que donava caràcter nacional al Cos d'Inspectors (disposició derogatòria única.2). La disposició addicional setena precisa que el procediment per a l'eventual transferència de funcionaris de la Inspecció de Treball i Seguretat Social a la comunitat autònoma serà el previst en el seu Estatut d'autonomia. Tanmateix, com es veurà, els acords entre l'Estat i la

Generalitat de Catalunya sobre la transferència de la inspecció de treball no han afectat l'article 2 de la Llei, que estableix el caràcter de cos nacional del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 ha introduït importants modificacions en el règim competencial de la funció inspectora laboral, configurat fins aleshores en la forma que s'acaba d'exposar. En primer lloc, l'Estatut conté una nova definició de les competències executives, que d'acord amb l'article 112 inclouen «la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat, i també la funció executiva, que en tot cas inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública.» En segon lloc, en l'Estatut vigent la Generalitat assumeix la competència executiva en matèria de «Treball i relacions laborals» (art. 170 EAC), establint que aquesta «inclou en tot cas» tot un seguit d'àmbits materials específics que formen part de la competència. Com vàrem afirmar en el nostre Dictamen 4/2010, d'11 de març (FJ 5), aquesta clàusula ha estat una tècnica adoptada pel nou Estatut mitjançant la qual es determina de forma específica el contingut de la matèria competencial, a partir del desglossament de les submatèries que la integren. Tot i que la tècnica de la concreció funcional i material de les competències emprada per l'Estatut no ha estat concebuda amb la finalitat d'exhaurir el contingut material de la competència, el cert és que la competència sobre treball i relacions laborals inclou, si més no, les matèries que l'article 170.1 i 2 EAC diu que la integren, entre les quals hi ha «la prevenció de riscos laborals i la seguretat i la salut en el treball» (art. 170.1.g EAC). En tercer lloc, l'Estatut de 2006 conté una previsió específica respecte de la funció pública inspectora en matèria laboral (art. 170.2 EAC), sobre la qual la Generalitat té la competència executiva. El precepte disposa que «A aquest efecte, els funcionaris dels cossos que acompleixin aquesta funció depenen orgànicament i funcionalment de la Generalitat.» I remet als mecanismes de cooperació previstos en el títol V per establir fórmules de garantia de l'exercici eficaç de la funció inspectora en l'àmbit social.



Seguint aquestes previsions estatutàries, i fruit dels acords assolits en la Comissió Bilateral Estat-Generalitat i en la Comissió Mixta de Transferències, s'aprovà el Reial decret 206/2010, de 26 de febrer, sobre traspàs de funcions i serveis a la Generalitat de Catalunya en matèria de funció pública inspectora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social. Cal assenyalar que la disposició transitòria segona de l'actual Estatut ha mantingut vigent com a regulació transitòria el sistema de traspàs de serveis previst en la disposició transitòria sisena de l'Estatut de 1979 i, per tant, l'esmentat Reial decret és resultat del procediment previst en aquella norma estatutària. Convé aquí recordar que l'atribució de competències no deriva dels decrets de traspàs sinó de la Constitució, dels Estatuts d'autonomia i de les normes que formen el bloc de la constitucionalitat. Així ho ha entès el Tribunal Constitucional, que tanmateix ha admès que el traspàs de serveis és una condició del ple exercici de les competències estatutàriament transferides quan per la seva naturalesa calgui i sigui imprescindible (STC 25/1983, de 7 d'abril, FJ 3; 143/1985, de 24 d'octubre, FJ 9; 209/1990, de 20 de desembre, FJ 2). A més, l'Alt Tribunal també ha entès que els decrets de traspàs poden ser considerats com a criteri interpretatiu vàlid, útil per determinar l'abast de les competències (STC 153/1989, de 5 d'octubre, FJ 7). En aquest sentit, el Reial decret 206/2010, de 26 de febrer, conté una de les possibles interpretacions de les normes delimitadores de competències en matèria de funció inspectora laboral que, en tot cas, és la que nosaltres hem de seguir per conèixer la concreta distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en la matèria.

Doncs bé, el Reial decret 206/2010 traspassa a la Generalitat «l'exercici de la funció pública inspectora i els serveis de la Inspecció de Treball», que comprèn una sèrie de funcions, entre les quals hi ha la «prevenció de riscos laborals» (Annex B.1.1r.2). Així mateix, es traspassen a la Generalitat «les funcions i els serveis que, en l'àmbit territorial de Catalunya, exerceix l'Administració de l'Estat en relació amb els funcionaris que, integren el Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social i el Cos de Subinspectors d'Ocupació i Seguretat Social, i que passen a dependre orgànicament i funcionalment de

la Generalitat de Catalunya, garantint els principis d'ingrés únic i convocatòria única en ambdós cossos i de mobilitat entre administracions». L'exercici per la Generalitat de les seves funcions es considera compatible amb «el caràcter nacional d'ambdós cossos» (Annex B.2), i s'estableix que els seus inspectors «podran realitzar actuacions d'investigació i adoptar mesures inspectores en totes les matèries de l'ordre social, encara que siguin de la competència d'una administració diferent de la de la seva dependència orgànica» (Annex B.3). Finalment, es garanteix «l'exercici eficaç de la funció inspectora i la seva actuació en totes les matèries de l'ordre social mitjançant un conveni de col·laboració entre ambdues administracions» (Annex D).

D'acord amb el mandat contingut en el Reial decret de referència, el Ministeri de Treball i Immigració i el Departament de Treball de la Generalitat varen subscriure un Conveni de col·laboració en matèria d'organització i funcionament de la Inspecció de Treball i Seguretat Social a Catalunya, publicat per Resolució de la Secretaria General Tècnica del Ministeri, de 5 de març de 2010. El Conveni crea el «Consortio Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cataluña» com a mecanisme bilateral de cooperació entre les dues Administracions (clàusula primera). Als efectes d'aquest Dictamen, cal destacar la clàusula tercera del Conveni, intitulada «Unidad de función y de actuación inspectora en el orden social y ejercicio de las competencias de cada Administración». En el seu apartat 1 es disposa que «el traspaso del servicio de Inspección de Trabajo a la Generalitat de Cataluña se sujeta a los principios de concepción única e integral del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de unidad de función y actuación inspectora en todas las materias del orden social. A tales efectos, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social podrán realizar actuaciones de investigación y adoptar medidas inspectoras en todas las materias del orden social aunque estas sean competencia de Administración distinta a la de su dependencia orgánica». A això anterior s'afegeix que «con objeto de preservar la independencia, objetividad e imparcialidad de la función inspectora, esta será ejercida en exclusividad por funcionarios de carrera de los Cuerpos de Inspección».

El que s'ha exposat fins aquí ens permet concloure aquest Fonament amb algunes consideracions sintètiques sobre el règim competencial de la funció inspectora laboral. De l'examen de les normes que formen el bloc de la constitucionalitat i de la jurisprudència constitucional recaiguda sobre aquestes es conclou que aquella s'enquadra en la matèria laboral, sobre la qual l'Estat disposa de la «legislació» (art. 149.1.7 CE), entesa en sentit material, mentre que la Generalitat disposa de la competència executiva, que comprèn les actuacions necessàries per a posar en pràctica les normes reguladores de les relacions laborals, inclosa la capacitat de dictar reglaments d'organització dels serveis i la regulació de la pròpia competència d'execució. Amb l'Estatut d'autonomia de 2006 la Generalitat ha assumit la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals que, en tot cas, inclou la prevenció de riscos laborals i la seguretat i la salut en el treball (art. 170.1.g EAC). I ha assumit igualment la competència executiva sobre la funció pública inspectora en tot el que regula l'article 170.1 EAC, disposant que els funcionaris dels cossos que acompleixen aquesta funció depenen orgànicament i funcionalment de la Generalitat. El Reial decret 206/2010, de 26 de febrer, ha transferit a la Generalitat l'exercici de la funció pública inspectora i els serveis de la Inspecció de Treball, que passen a dependre orgànicament i funcionalment de la Generalitat de Catalunya, tot i que el Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social i el Cos de Subinspectors d'Ocupació i Seguretat Social mantenen el caràcter de Cos nacional, d'acord amb la Llei 42/1997, de 14 de novembre, ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, dictada, en aquest àmbit, a l'empara de l'article 149.1.18 CE. El posterior conveni de col·laboració en matèria d'organització i funcionament de la Inspecció de Treball i Seguretat Social a Catalunya, de 5 de març de 2010, ha establert que el traspàs del servei d'inspecció resta subjecte al principi d'unitat de funció i actuació inspectora, que serà exercida en exclusivitat pels funcionaris dels esmentats Cossos.

El Projecte de Llei de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, sobre el qual ens hem de pronunciar en el present Dictamen, crea el Cos de Subinspectors

de Seguretat i Salut en el Treball, al qual atribueix nombroses funcions en matèria de prevenció de riscos laborals i de seguretat i salut laboral. Per conèixer la conformitat d'aquesta disposició amb la Constitució i l'Estatut, tal com demanen els sol·licitants del Dictamen, ja hem avançat que cal analitzar la potestat d'autoorganització de la Generalitat en les competències executives en matèria laboral, i, en particular, en la funció pública inspectora.

***Tercer. La potestat d'autoorganització de la Generalitat sobre la funció pública***

Sobre la funció inspectora laboral conflueixen dos títols competencials: el relatiu a la matèria «laboral», examinat en el Fonament Jurídic anterior, i el de la funció pública. Efectivament, ja s'ha vist que la inspecció de treball és una funció que s'enquadra dins de les competències executives sobre la matèria treball i relacions laborals, que ha estat assumida estatutàriament per la Generalitat de Catalunya. La regulació d'aquesta competència funcional d'execució comporta la capacitat d'organitzar els serveis que l'han de dur a terme i l'ordenació de la funció pública en aquest àmbit.

Per això el preàmbul del Projecte de Llei examinat invoca en primer lloc els articles 150 i 136 EAC (amb relació a les competències atribuïdes per l'article 170.2 EAC), i diu que es respecten les competències que l'article 149.1.18 CE atribueix a l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, així com la normativa reguladora de la funció pública de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, dictada a l'empara de l'article 149.1.7 CE (apartat IX). També la Llei 42/1997, de 14 de novembre, ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, invoca els corresponents títols estatals en la seva disposició addicional primera, encara que els hi atribueix un caràcter diferent. Aquesta disposició estableix que «los preceptos contenidos en la presente Ley, que afectan al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, tienen el carácter de normas básicas de conformidad

con lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución»; mentre que «los preceptos de esta ley que correspondan a los ámbitos de la regulación de [...] la legislación laboral [...] tienen el carácter establecido por el artículo 149.1.7 de la Constitución Española».

L'article 136 EAC, en el seu apartat *a*, atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre «l'ordenació i l'organització de la funció pública», salvant el que disposa la lletra *b* del mateix article, que atorga també a la Generalitat la competència compartida «per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques». Per la seva banda, l'article 150 EAC confereix a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre: «a) L'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial; b) Les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa.»

Els dos preceptes estatutaris transcrits no fan referència a l'organització de les «institucions d'autogovern», competència que l'Estatut d'autonomia de 1979 atribuïa a la Generalitat (art. 9.1) i que no figura en l'Estatut vigent, sinó a la potestat d'organització de la pròpia Administració autonòmica, entesa com a «potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas» (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3). Aquesta potestat d'autoorganització administrativa, tal com ha declarat el Tribunal Constitucional, «se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE)», si bé ha advertit que «es también evidente que este título competencial del Estado no es bastante en ningún caso para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía (arts. 2 y 117

de la Constitución), cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales.» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 21)

El Tribunal ha reafirmat que les comunitats autònomes poden «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 6), «estableciendo cuáles son los órganos e instituciones que configuran sus respectivas administraciones» (STC 35/1982, citada, FJ 2), però ha insistit en el caràcter limitat de la potestat per a determinar el règim jurídic de la pròpia Administració, tot dient que aquella «no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente [...] no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refiere a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación» (STC 251/2006, de 25 de juliol, FJ 9). Precisant encara més l'abast de les bases estatals previstes a l'article 149.1.18 CE, l'Alt Tribunal ha declarat que el seu objectiu fonamental «es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas [las Comunidades Autónomas] y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias» (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3).

L'Estat va exercir la seva competència ex article 149.1.18 CE aprovant la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública. L'article 11 d'aquesta Llei, intitulat «Ordenació de la Funció Pública de les

Comunitats Autònomes» (que, segons l'art. 1.3 de la mateixa norma, «es considera bases del règim estatutari dels funcionaris públics a l'empareda de l'article 148.1.18 CE»), establia que «Les comunitats autònomes han d'ordenar, mitjançant una llei de les seves respectives assemblees legislatives, la seva funció pública pròpia. A aquests efectes, i amb la deliberació prèvia del Consell Superior de la Funció Pública, han d'agrupar els seus funcionaris propis en els cossos, escales, classes i categories que sigui procedent, respectant en tot cas els grups establerts a l'article 25 d'aquesta llei».

El citat article 11 de la llei 30/1984 va ser posteriorment derogat per la llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), que segons el seu article 1 «té per objecte establir les bases del règim estatutari dels funcionaris públics inclosos en el seu àmbit d'aplicació», que inclou les administracions de les comunitats autònomes (art. 2). L'article 75.1 EBEP va eliminar l'exigència de l'article 25 de la llei 30/1984, que imposava la integració per cossos, en disposar que «els funcionaris s'agrupen en cossos, escales, especialitats o altres sistemes que incorporin competències, capacitats i coneixements comuns acreditats a través d'un procés selectiu». Mentre que l'article 75.2 EBEP va establir una reserva de llei: que «Els cossos i escales de funcionaris es creen, es modifiquen i se suprimeixen per llei de les Corts Generals o de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes». Finalment, la disposició final segona diu que «Les previsions d'aquesta llei són aplicables a totes les comunitats autònomes respectant en tot cas les posicions singulars en matèria de sistema institucional i les competències exclusives i compartides en matèria de funció pública i d'autoorganització que els atribueixen els respectius estatuts d'autonomia, en el marc de la Constitució.»

Aquesta disposició reflecteix el que la mateixa llei proclama en el seu preàmbul: «En tot cas, pel que fa a l'ordenació de l'ocupació pública, així com el sistema d'estructuració d'aquesta en cossos, escales, classes o categories i als instruments de classificació dels llocs de treball, l'Estatut bàsic pretén ser escrupolosament respectuós amb les competències legislatives de les

comunitats autònomes, així com amb l'autonomia organitzativa d'aquestes i de les administracions locals. Sobre la base d'uns principis i orientacions molt flexibles, la Llei remet a les lleis de desplegament i als òrgans de govern corresponents el conjunt de decisions que han de configurar l'ocupació pública en cada Administració».

A la vista d'aquesta normativa bàsica, el Consell Consultiu va afirmar en el seu Dictamen 294, de 10 de juny de 2009, que la «facultat autonòmica de crear cossos de funcionaris no està impedida per la competència estatal bàsica sobre el règim estatutari de la funció pública (art. 149.1.18 CE), perquè la normativa bàsica que s'aprovi pot establir, com fa el citat l'article 75.2 de l'EBEP, que els cossos, en cas d'existir, s'han de crear per llei, però no comporta que sigui l'Estat qui hagi de crear els cossos autonòmics o que els cossos creats per les comunitats autònomes hagin de ser idèntics als estatals. L'atribució a la Generalitat de Catalunya d'aquesta potestat de crear cossos de funcionaris s'inscriu dintre de la potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes, que està reconeguda en la disposició final segona de l'EBEP i troba el seu fonament en l'article 147.2.c CE (com vàrem dir en el Dictamen núm. 288, de 5 d'agost de 2008, F II.1). De manera més específica, aquesta potestat de crear cossos funcionaris pot derivar-se de l'article 136.a EAC, que recull la competència exclusiva sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, excepte en les submatèries expressades en la lletra *b* del mateix article, en les quals només s'hi disposen les competències compartides.» (Fonament VI.5)

Seguint les previsions de la normativa estatal exposada, el Parlament aprovà primer la Llei 9/1986, de 10 de novembre, de cossos de funcionaris de la Generalitat de Catalunya. Posteriorment, el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, va establir que «la creació, la modificació i la supressió de cossos i escales es fan per llei del Parlament», fixant el contingut d'aquestes lleis (art. 17), així com l'agrupació dels funcionaris per cossos i escales (art. 18).



El que s'ha exposat fins aquí permet afirmar que, en virtut de les seves competències estatutàries sobre autoorganització administrativa, la Generalitat de Catalunya disposa de la potestat de crear els seus propis cossos de funcionaris. Ara bé, tal com advertia el citat Dictamen del Consell Consultiu, «per poder-la exercir, la Generalitat ha de tenir competència en l'àmbit material en el qual hagi d'actuar el cos funcional creat», ja que la comunitat autònoma no «puede encomendarles el ejercicio de competencias que la propia Comunidad Autónoma no tiene» (STC 35/1982, citada, FJ 3). S'ha d'entendre doncs, *a sensu contrario*, que en els àmbits materials en els quals la comunitat autònoma sí que ha assumit competències, fins i tot si són d'execució, com és el cas de «treball i relacions laborals», aquella pot posar en peu aparells administratius propis, i disposa per tant de la potestat de crear els seus propis cossos de funcionaris. D'altra banda, el fet que es tracti de competències merament executives no impedeix que la seva ordenació normativa i l'organització administrativa autonòmiques es puguin dur a terme a través de normes autonòmiques amb rang de llei. Això és així per raó de la ja esmentada concepció «material» de l'execució, segons la qual «los límites competenciales de la Comunidad Autónoma [...] hacen referencia al contenido de las disposiciones, no a su forma» (STC 35/1982, esmentada, FJ 2). Però també en virtut de la reserva de llei per a la creació de cossos de funcionaris establerta en la normativa bàsica estatal.

D'altra banda, també l'Estat es veuria limitat en la seva potestat de crear cossos amb caràcter «nacional». Així ho afirmà el Tribunal Constitucional en la seva STC 76/1983, de 5 d'agost, recaiguda en el recurs previ d'inconstitucionalitat contra la LOAPA. L'article 35 del Projecte de llei orgànica preveia l'existència de cossos o escales nacionals, reenviant a una llei estatal posterior la determinació de quins cossos o escales haurien de tenir aquest caràcter. El Tribunal no va estimar contrària a la Constitució tal previsió sempre que puguin «existir razones de interés general nacional que legitimen constitucionalmente la configuración como nacionales de determinados Cuerpos o Escalas de funcionarios» (FJ 45).

***Quart. La creació del Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball i l'atribució de funcions inspectores***

A la vista de les consideracions realitzades en els Fonaments Jurídics Segon i Tercer, podem examinar ara els preceptes objecte del present Dictamen, transcrits en el Fonament Jurídic Primer, per tal de pronunciar-nos sobre la seva constitucionalitat i estatutarietat.

Recordem que els sol·licitants consideren convenient conèixer si s'ajusta a la Constitució i a la jurisprudència constitucional la creació, per part del Projecte de llei examinat, del Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball de la Generalitat de Catalunya, al qual se li atribueixen funcions inspectores que, segons la legislació estatal bàsica, correspondrien en exclusiva al Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social, que té caràcter «nacional».

Abans d'analitzar els tres preceptes objecte de la sol·licitud, cal tractar aquest darrer aspecte, relatiu al caràcter «nacional» del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social, atès que és una qüestió rellevant per a les conclusions del nostre Dictamen. Efectivament, aquest Cos creat per la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, va adquirir el caràcter de Cos nacional amb la Llei 11/1994, de 19 de maig, per la qual es modifiquen determinats articles de l'Estatut dels Treballadors i del text articulat de la Llei de procediment laboral i de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social. El capítol III de la Llei 11/1994 introduí modificacions en la Llei 8/1988, de 7 d'abril, sobre infraccions i sancions en l'ordre social, i el seu article 25 afegí una nova disposició (disposició addicional tercera) a la Llei 8/1988, segons la qual «Se establece el carácter de Cuerpo Nacional para el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social a los efectos previstos en los artículos 28 y 29 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico. De acuerdo con las Comunidades Autónomas, se regularán las condiciones de participación de las mismas en la

selección, formación y perfeccionamiento, así como la provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios de dicho Cuerpo Superior, e igualmente la adscripción orgánica y funcional de dichos funcionarios a las Administraciones Autonómicas, en el número que de común acuerdo se fije. Los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no obstante su adscripción orgánica y funcional, podrán desarrollar la totalidad de los cometidos que dicho Cuerpo tiene encomendados, cualquiera que fuere la Administración pública a la que estuvieren adscritos.»

La Llei 11/1994 feia referència a l'article 28 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, segons la qual «Tendrán carácter nacional los Cuerpos o Escalas de funcionarios a los que en el futuro una Ley del Estado asigne tal carácter. Las funciones propias de estos Cuerpos o Escalas deberán ser desempeñadas en las Comunidades Autónomas por funcionarios procedentes de los mismos.» D'aquesta forma, se seguia la referida jurisprudència constitucional sobre la configuració de cossos nacionals.

En la STC 195/1996, de 28 de novembre, el Tribunal Constitucional es pronuncià sobre la Llei 8/1988, en la seva redacció originària, i es referí a la Inspecció de Treball i Seguretat Social, «solamente desde la perspectiva del procedimiento sancionador, sin entrar a determinar, ni su naturaleza, ni sus funciones, toda vez que su objeto no fue el de delimitar las competencias estatales en materia de inspección, ni la adscripción orgánica o funcional de un determinado cuerpo de inspectores, sino la fijación del alcance y límites de la actividad inspectora en el procedimiento de declaración de infracciones e imposición de sanciones. De modo que las alusiones a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social [...] no implican atribución de competencias, sino que tienen, exclusivamente, un valor instrumental, a efectos de determinación del procedimiento» (FJ 16). Doncs bé, el Tribunal entengué que «interpretada de este modo [...], la redacción originaria de la Ley 8/1988, por sí sola, no impide que la Comunidad actora se dote de su propio servicio de inspección, ni que, eventualmente, éste pueda actuar en el ámbito competencial que le

corresponda», afegint que «tal redacción originaria no podría obstaculizar eventuales modificaciones posteriores de dicha configuración ni impedir el ejercicio de las competencias autonómicas.» (mateix FJ)

Ara bé, ja s'ha vist que la Llei 42/1997, de 14 de novembre, ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, conferí la totalitat de la inspecció de treball als funcionaris dels dos cossos que tenen caràcter «nacional». Tanmateix, aquesta Llei contenia una disposició derogatòria única, segons la qual «La disposición adicional tercera de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones del Orden social, en la redacción dada por el artículo 25 de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, quedará derogada en cada territorio autonómico cuando se logre el respectivo acuerdo con cada Comunidad Autónoma a que se refiere el artículo 17 de esta Ley». L'article 17 esmentat disposa que els acords bilaterals entre l'Estat i les comunitats autònomes «podrán prever la adscripción orgánica de funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la Administración Autonómica». Una disposició idèntica es conté en el Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el text refós sobre la Llei d'infraccions i sancions en l'ordre social (disposició addicional segona).

A la vista d'això anterior, es pot afirmar que la normativa bàsica estatal sobre la funció pública inspectora laboral estableix inequívocament el caràcter «nacional» del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social, al qual se li confereix en exclusiva la totalitat de les funcions d'inspecció de treball, però al mateix temps preveu la derogació d'aquest caràcter en aquelles comunitats autònomes que hagin assolit el corresponent acord amb l'Estat en matèria d'Inspecció de Treball i Seguretat Social. Aquesta opció legislativa ja va ser qüestionada per la Generalitat en les al·legacions presentades en el conflicte positiu de competències promogut contra l'article 18.3 del Reial decret 928/1988, de 14 de maig, i que donà lloc a la STC 51/2006, de 16 de febrer. La representació del Govern argumentà aleshores que «si en el año 1983 todavía era necesario prever mecanismos que permitieran la adecuación del aparato burocrático del antiguo Estado centralizado al nuevo modelo

descentralizado, en 1998, cuando todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia de ejecución de la legislación laboral y cuando es palmario el encaje de la función inspectora en ese nivel competencial, la constitucionalidad de la opción ejercida por la Ley 42/1997 resulta, cuando menos, discutible. Especialmente si se constata que los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) admiten con toda lógica que los sistemas de inspección dependan, en los Estados compuestos, de autoridades administrativas descentralizadas, y si se advierte también que la exquisita preservación de la unidad del sistema o la independencia técnica, objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos que ejerzan la inspección puede garantizarse perfectamente mediante mecanismos –la alta inspección y las bases del régimen estatutario de los funcionarios, entre otros– plenamente respetuosos con la autonomía constitucional.» (Antecedent núm. 2)

Malgrat que la Sentència va declarar que l'article impugnat vulnerava les competències de la Generalitat en els termes fixats al Fonament Jurídic 7, el Tribunal no es pronuncià sobre la «discutible» constitucionalitat de l'opció exercida per la Llei 42/1997.

En tot cas, i atès que es tracta d'una qüestió rellevant als efectes del nostre Dictamen, cal deixar constància de l'aparent contradicció continguda en la normativa bàsica estatal, que per un cantó manté el caràcter «nacional» del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social, però per l'altre preveu la desaparició d'aquest caràcter en els territoris d'aquelles comunitats autònomes que hagin subscrit acords amb l'Estat en matèria d'inspecció de treball i seguretat social. Entenem que la derogació del caràcter «nacional» de la Inspecció de Treball a Catalunya hagués estat doncs una possibilitat constitucionalment legítima, si bé aquesta no ha estat l'opció realitzada pel Reial decret 206/2010, de 26 de febrer, sobre traspàs de funcions i serveis a la Generalitat de Catalunya en matèria de funció pública inspectora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social; ni pel posterior Conveni de col·laboració en matèria d'organització i funcionament de la Inspecció de

Treball i Seguretat Social a Catalunya, subscrit pel Ministeri de Treball i Immigració i el Departament de Treball de la Generalitat, de 5 de març de 2010. Aquests acords, adoptats mitjançant els mecanismes de cooperació previstos en l'Estatut vigent, varen donar compliment a allò que el mateix Estatut disposa respecte de la funció pública inspectora en l'àmbit laboral, sobre la qual la Generalitat assumeix la competència executiva, preveient que els funcionaris dels cossos que l'acompleixen «depenen orgànicament i funcionalment de la Generalitat» (art. 170.2 EAC). L'esmentat Reial decret transfereix a la Generalitat les funcions i serveis en relació amb els funcionaris integrats en el Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social i en el Cos de Subinspectors d'Ocupació i Seguretat Social, que passen a dependre orgànicament i funcionalment de la Generalitat, si bé considera que l'exercici de les funcions d'aquesta és compatible amb el caràcter nacional d'ambdós cossos, garantint els principis d'ingrés únic i convocatòria única. Per la seva banda, el Conveni crea el «Consortio Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cataluña» com a mecanisme bilateral de cooperació entre les dues Administracions, i estableix la unitat de funció i d'actuació inspectora. Ara bé, com ja s'ha assenyalat, els reials decrets de traspàs contenen un criteri interpretatiu vàlid, però no únic, per determinar l'abast de les competències. És clar, doncs, que es podria haver fet una altra interpretació donant més relleu a l'assumpció de competències sobre la funció inspectora laboral en el nou Estatut, de la qual se n'haurien pogut deduir altres conseqüències sobre la naturalesa «nacional» dels cossos inspectors.

Les consideracions que hem fet sobre el caràcter «nacional» del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social, tot i ser rellevants, no són tanmateix decisives per a les conclusions del nostre Dictamen. I això perquè, malgrat constatar la possibilitat que aquell Cos pogués perdre tal caràcter a Catalunya amb el traspàs a la Generalitat de les competències executives sobre la funció inspectora laboral, el dubte que plantegen els sol·licitants no queda resolt amb tal constatació. Efectivament, en l'escrit dels diputats sol·licitants es pressuposa el caràcter «nacional» dels esmentats cossos, però es qüestiona la creació d'un nou cos autonòmic mitjançant el Projecte de Llei

examinat (el Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball) en tant que se li atribueixen funcions pròpies de la inspecció laboral que estan reservades per la legislació bàsica als inspectors del Cos nacional, contradient així la jurisprudència constitucional (STC 35/1982, FJ 3). Per això l'objecte primer de la sol·licitud és la disposició addicional tercera del Projecte de Llei, que crea el nou Cos de la Generalitat i li atribueix determinades funcions inspectores, mentre que l'opinió del Consell sobre l'article 16 i la disposició transitòria primera del Projecte només se sol·licita per connexió amb la primera. Els termes de la petició ens obliguen a abordar en primer lloc la creació del nou Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball, i seguidament les funcions que li atribueix el Projecte de Llei.

Pel que fa a la primera qüestió, l'aplicació de la normativa i la jurisprudència sobre la potestat d'autoorganització administrativa de la Generalitat, exposada a l'anterior Fonament, condueix a afirmar que la creació del Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball, prevista a la disposició addicional tercera del Projecte de Llei, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia. La creació per Llei d'aquest Cos troba el seu fonament en la competència de la Generalitat sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, que li confereix l'article 136.a de l'Estatut de 2006, i és respectuosa amb les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris (art. 149.1.18 CE), que es troben essencialment als articles 75.1 i 75.2 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP). D'altra banda, la creació de l'esmentat Cos s'ajusta a la jurisprudència constitucional i a la doctrina del Consell Consultiu, que exigeixen disposar de competències en l'àmbit material en el qual hagi d'actuar el cos funcional, atès que la Generalitat ha assumit competències executives en matèria de treball i relacions laborals (art. 170.1 EAC), i sobre la funció pública inspectora (art. 170.2 EAC).

Pel que fa a la segona qüestió, l'atribució de funcions que la disposició addicional tercera del Projecte de Llei fa al nou Cos autonòmic de Subinspectors tampoc no es pot reputar inconstitucional o antiestatutària. Una

atenta lectura de la disposició (apartat 2) posa de manifest, en primer lloc, que la majoria de funcions que es confereixen al nou Cos creat pel Projecte de Llei fan referència al compliment de la normativa en matèria de prevenció de riscos laborals i seguretat i salut en el treball, sobre la qual la Generalitat ha assumit competències executives (art. 170.1.g EAC), i li han estat transferides les corresponents funcions, inclosa l'exercici de la funció pública inspectora, mitjançant el Reial decret 206/2010 (Annex B.1.1r.2).

Certament, la Llei 42/1997 disposa que la inspecció de treball es realitzarà en la seva totalitat pels funcionaris del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social (art. 2), als quals s'encomana la integritat de la funció inspectora en l'àmbit de la prevenció de riscos laborals (art. 3.1.2). I la citada Llei 31/1995, de prevenció de riscos laborals, confereix a la Inspecció de Treball i Seguretat Social la funció de la «vigilància i control de la normativa sobre prevenció de riscos laborals» i especifica les funcions concretes en aquest àmbit (art. 9.1). Tanmateix, la disposició addicional segona, apartat *b*, de la Llei 31/1995, encara vigent, obre la possibilitat per a les comunitats autònomes d'encomanar les funcions de la inspecció de treball a òrgans diferents de la Inspecció per part de les comunitats autònomes.

La posterior modificació de la Llei 31/1995 efectuada per la Llei 54/2003, de 12 de desembre, de reforma del marc normatiu de la prevenció de riscos laborals, també va atenuar el monopoli de la funció fiscalitzadora del Cos d'Inspectors de Treball i Seguretat Social, possibilitant l'atribució de funcions assessores, d'informació i fiscalitzadores a funcionaris pertanyents a l'Administració de les comunitats autònomes en l'àmbit de la prevenció de riscos laborals.

Així, la Llei 54/2003, en consonància amb un dels objectius que proclama en la seva exposició de motius de «fomentar una autèntica cultura de la prevenció dels riscos en el treball, que assegurí el compliment efectiu i real de les obligacions preventives i proscriu el compliment merament formal o documental d'aquestes obligacions» (apartat IV), va efectuar, als efectes que



ens interessa per al nostre Dictamen, una modificació de l'article 9 de la Llei 31/1995, de prevenció de riscos laborals.

Aquest precepte, en la seva redacció definitiva, estableix l'obligatorietat que les Administracions (general i de les comunitats autònomes) elaborin i coordinin «plans d'actuació, en els seus àmbits competencials i territorials respectius, per contribuir a l'exercici de les actuacions preventives en les empreses [...] a través d'accions d'assessorament, d'informació, de formació i d'assistència tècnica» (art. 9.2, paràgraf 2).

D'acord amb aquesta previsió, la Llei afegeix que els funcionaris públics de les Administracions que desenvolupin les tasques establertes en el paràgraf anterior «poden exercir funcions d'assessorament, informació i comprovatòries de les condicions de seguretat i salut a les empreses i els centres de treball [...]» (art. 9.2, paràgraf 3). És precisament aquesta atribució de comprovació del compliment d'obligacions preventives en els centres de treball, i la possibilitat de requerir formalment a l'empresari perquè corregeixi els incompliments (art. 9.3) la que dota a aquests funcionaris d'una vessant inspectora i de fiscalització en exercici de les seves funcions.

Cas que els funcionaris pertanyin a una comunitat autònoma hauran d'estar habilitats específicament per aquesta comunitat per a poder exercir les funcions esmentades (disposició addicional quinzena de la Llei 31/1995, afegida per la Llei 54/2003, de referència).

El Reial decret 689/2005, de 10 de juny, mitjançant el seu article primer, va afegir un títol IV al Reglament d'organització i funcionament de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, aprovat pel Reial decret 138/2000, de 4 de febrer, intitulat «Del règim de col·laboració amb la Inspecció de Treball i Seguretat Social dels funcionaris públics, dependents de les administracions públiques que exerceixen tasques tècniques en matèria de prevenció de riscos laborals, per a l'exercici de les funcions a què es refereixen els apartats 2 i 3 de l'article 9 de la Llei 31/1995, de 8 de novembre». En l'esmentat títol IV es regulen els

requisits, les facultats, els deures i l'actuació dels tècnics habilitats en matèria de riscos laborals.

Pel que fa a l'àmbit concret de Catalunya es va dictar el Decret 12/2006, de 31 de gener, pel qual es regulen les condicions, procediment d'habilitació i organització per a l'exercici de la funció de comprovació de les condicions de seguretat i salut a les empreses i centres de treball per part del personal tècnic de la Generalitat de Catalunya.

En el Projecte de Llei objecte de dictamen, el legislador català ha optat, per raó de la matèria i de l'especialització, per la creació del Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball, que opera en matèria de la prevenció de riscos laborals en l'àmbit territorial de Catalunya. L'àmbit material d'intervenció, d'altra banda, no quedava cobert per l'actuació del Cos de Subinspectors d'Ocupació i Seguretat Social, de caràcter estatal i habilitació «nacional», dedicat a les funcions inspectores de suport, gestió i col·laboració amb els Inspectors de Treball i Seguretat Social, exclusivament en els àmbits de l'ocupació i Seguretat Social (art. 8 de la Llei 42/1997).

D'altra banda, i en relació amb l'exercici de les funcions que s'atorguen al Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball, cal dir també que el Projecte de Llei no conté un desapoderament de les funcions atribuïdes a la Inspecció de Treball i Seguretat Social, ja que l'apartat 2 de la disposició addicional tercera inclou una clàusula general de control quan estableix que totes les funcions atribuïdes als funcionaris del Cos de Subinspectors s'han de dur a terme «sota la direcció i la dependència tècnica d'un inspector o inspectora de Treball i Seguretat Social» (apt. 2), amb els quals han de «col·laborar» i «donar suport en l'exercici de llurs funcions» (apt. 2.e), actuant «en execució de les ordres de servei que se'ls encomanin» (apt. 4).

I, més concretament, el control es materialitza en les actuacions més pròpies de l'activitat inspectora i fiscalitzadora, com són les mesures que poden adoptar els funcionaris del Cos de Subinspectors si constaten un incompliment

(apt. 5). En aquest sentit, l'apartat 6 de l'esmentada disposició addicional estableix la necessitat que l'inspector o inspectora de Treball i Seguretat Social visi les actes d'infracció i les propostes de requeriment a les administracions públiques, en els supòsits que es determinin per reglament, i ratifiquin les ordres de paralització d'acord amb el procediment que s'estableixi.

Per finalitzar, es pot observar, així mateix, un paral·lelisme amb la regulació del Cos de Subinspectors d'Ocupació i Seguretat Social, els funcionaris del qual exerceixen les seves funcions «bajo la dirección y supervisión técnica del inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable del equipo al que están adscritos» (art. 8.1 Llei 42/1997), el qual també és responsable de visar l'acta d'infracció practicada pels subinspectors quan superin el grau o quantia que assenyali el Ministeri de Treball i Afers Socials (art. 8.4 de la Llei 42/1997).

En conclusió, i d'acord amb el que s'ha exposat en els fonaments jurídics precedents, la disposició addicional tercera del Projecte de Llei objecte de dictamen no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

Assolida aquesta conclusió sobre la disposició addicional tercera del Projecte de Llei, resta només examinar els altres dos preceptes que per la seva connexió amb aquest són també objecte de la sol·licitud de dictamen.

Pel que fa a l'article 16 del Projecte, no s'observa cap motiu d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat en els seus diferents apartats. El precepte adscriu els funcionaris del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social, els pertanyents al Cos de Subinspectors d'Ocupació i Seguretat Social, i els funcionaris del nou Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball a l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, organisme autònom de caràcter administratiu de la Generalitat (art. 1.1), que exerceix «la potestat pública d'inspecció en els àmbits materials de l'ordre social de competència de la Generalitat» (art. 2.1.a).

Atesa la competència de la Generalitat per estructurar els seus òrgans i adoptar les modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa (art. 150 EAC), no es pot fer cap objecció a l'opció del legislador per la forma d'Agència com a organisme autònom que agrupa els funcionaris que exerceixen i donen suport tècnic a la inspecció laboral a Catalunya, sobre la qual la Generalitat disposa de competència executiva, depenent orgànicament i funcionalment d'aquella els funcionaris dels cossos que aconsegueixen aquesta funció (art. 170.2 EAC).

D'altra banda, els preceptes de l'article 16 del Projecte de Llei relatius al règim dels funcionaris incorporats a l'Agència troben el seu fonament en la competència de la Generalitat sobre l'ordenació de la funció pública (art. 136 EAC), i són absolutament respectuosos amb la normativa bàsica estatal ex article 149.1.18 CE. La seva situació jurídica ve regulada per la normativa en matèria d'inspecció de treball i seguretat social (art. 16.2); el règim jurídic dels inspectors i subinspectors es regeix per les normes reguladores dels cossos d'origen respectius (art. 16.3); tenen garantits els principis d'unitat d'ingrés, mobilitat i unitat de funció i d'actuació inspectora d'acord amb els acords de transferència (art. 16.4); i les funcions de la Generalitat amb relació als processos d'ingrés, selecció, formació, perfeccionament, especialització, provisió de llocs de treball, mobilitat i règim sancionador, les ha d'acomplir de conformitat amb el que estableixen també els dits acords (art. 16.5).

### ***Cinquè. La disposició transitòria primera***

Finalment, d'acord amb la sol·licitud de dictamen, en la qual s'invoca la connexió amb la disposició addicional tercera, cal procedir a l'anàlisi de la disposició transitòria primera del Projecte de Llei. Els seus apartats estableixen diferents processos d'integració en el nou Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball dels «tècnics habilitats» als quals es refereix el citat Decret 12/2006, que resta vigent fins a la finalització del termini que s'estableixi per a tal integració (apt. 4). La disposició preveu un procés

d'integració ordinari per als funcionaris de carrera que superin un procés de formació específic (apt. 1), fent una remissió a les normes de desplegament de la llei, si bé contempla l'opció de no integració per part dels esmentats funcionaris (apt. 2). Així mateix, preveu un procés excepcional, de caràcter selectiu, per aquells que no siguin funcionaris de carrera (apt. 3).

La disposició transitòria primera no presenta problemes de constitucionalitat ni d'estatutarietat en els seus apartats 1, 2 i 4; tanmateix, el seu apartat 3 ens ofereix més dubtes en aquest sentit, per la qual cosa procedirem seguidament a la seva anàlisi.

En aquest apartat s'estableix «amb caràcter excepcional, transitori i per una sola vegada», un procés selectiu «en torn de reserva especial» per concurs oposició, per a integrar els tècnics habilitats que no siguin funcionaris de carrera en el Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball. En la mesura que aquesta disposició estableix un procediment restringit d'accés a la funció pública per a aquell personal al servei de l'Administració que són tècnics habilitats, però no funcionaris de carrera, cal verificar si és respectuosa amb el dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions públiques previst a l'article 23.2 CE.

La doctrina i la jurisprudència accepten pacíficament que l'article 23.2 CE és una concreció de l'article 14 CE i que garanteix el dret de tots els ciutadans i ciutadanes d'accedir en condicions d'igualtat a la funció pública si compleixen els requisits legalment exigibles. Així mateix, els articles 55 i 61 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, que té la consideració de legislació bàsica d'acord amb les previsions de l'article 149.1.18 CE, també prescriuen que l'adquisició de la condició de funcionari de carrera es realitza amb caràcter general i ordinari pel procediment de concurs oposició lliure segons els esmentats principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat. En els mateixos termes també s'expressa l'article 42 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic

dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional en la STC 16/1998, de 26 de gener (FJ 5.A), tot exposant la seva doctrina consolidada, sosté que les anomenades «proves restringides» per a l'accés a la funció pública han de ser considerades, en principi, com un procediment proscrit per l'article 23.2 CE, per la qual cosa la seva celebració és, amb caràcter general, contrària a la Constitució. I és clar que un procés selectiu «en torn de reserva especial» per concurs oposició és una via restringida d'accés a la funció pública. No obstant aquest principi general, l'Alt Tribunal admet l'excepció en supòsits en els quals es compleixin necessàriament tres requisits: l'existència d'una situació excepcional que ho justifiqui; que es tracti d'un procediment per un sol cop, i que l'esmentada possibilitat sigui prevista en una norma amb rang de llei. Aquests tres requisits són també els que van servir de paràmetre al Consell Consultiu en el seu Dictamen núm. 276, de 16 de juliol de 2006.

La disposició transitòria, apartat 3, del Projecte de Llei examinat, compleix els dos requisits formals de singularitat (per un sol cop) i de reserva de llei (és un procediment previst al Projecte de Llei objecte de dictamen). Per contra, és dubtós que assoleixi el requisit de l'excepcionalitat de la situació, que habilitaria a una convocatòria que permetria la participació únicament de determinades persones (aquelles que mantenen o han mantingut una vinculació administrativa o laboral amb l'Administració en un determinat àmbit funcional) i que comportaria l'exclusió d'altres (els ciutadans que compleixin la resta de requisits llevat de l'esmentat vincle).

El Tribunal Constitucional, en la seva doctrina, ha considerat que l'excepcionalitat ha de ser interpretada amb caràcter restrictiu en relació amb el dret d'accedir en condicions d'igualtat a la funció pública (art. 23.2 CE) i, per tant, ha de venir degudament justificada per la necessitat d'assolir una finalitat constitucionalment legítima entre les quals es trobaria, per exemple,

la pròpia eficàcia de l'Administració, que sigui incompatible amb l'ús dels procediments ordinaris d'accés a la funció pública.

En la STC 27/1991, de 14 de febrer, a tall d'exemple, però de manera prou eloqüent, l'Alt Tribunal ho justificava per a un cas en el qual «no existían plantillas de funcionarios ni había tiempo para poder acudir a formas normales de ingreso en la Administración Pública como funcionarios de carrera» (FJ 5) i en un context de creació de les administracions autonòmiques. Una doctrina consolidada, per cert, que ha estat recollida i reiterada recentment en la Sentència 130/2009, de 2 de juliol (FJ 2 i 3).

A manca de qualsevol indicació en el preàmbul del Projecte de Llei, justificativa de la concurrència de la situació d'excepcionalitat, cal dir que, situats a l'any 2010, i en un entorn institucional estable com és el de l'Administració de la Generalitat i del mateix Departament de Treball, es pot constatar que es donen les condicions de normalitat que permetin fer compatible la creació del nou Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball amb el respecte degut als procediments d'accés a la funció pública fonamentats en el principi constitucional d'igualtat, que passen necessàriament per les convocatòries públiques en torn de lliure accés. El Projecte de Llei de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, així com el traspàs a la Generalitat de les funcions i els serveis de la inspecció de treball mitjançant el Reial decret 206/2010, de 26 de febrer, òbviament impliquen una reorganització del sector relatiu a l'administració de la inspecció laboral i en matèria de prevenció dels riscos laborals, però no justifiquen l'exempció del principi d'igualtat en la configuració d'un nou Cos, les funcions del qual ja es venen acomplint fins a la data. En suport d'aquesta afirmació, a més, també es pot remarcar el fet que la Generalitat ja disposa en l'actualitat de funcionaris de carrera que, en virtut de l'aplicació del Projecte de Llei objecte del Dictamen, s'integraran en el nou Cos de Subinspectors amb la tasca encomanada de donar compliment a les funcions que el mateix Projecte de Llei els atribueix. Una normalitat que vindria també reforçada per un altre argument que subministra el mateix Projecte de Llei, en la mesura que permet als tècnics habilitats que són funcionaris de

carrera, de manera potestativa, no integrar-se en el Cos esmentat (apt. 2 de la disposició transitòria) i continuar en les funcions que els són pròpies en matèria de riscos laborals. En aquestes condicions, afegir a la integració dels tècnics habilitats funcionaris de carrera, ja existents, una via addicional adreçada exclusivament al personal que no té la condició de funcionari de carrera, però que ha estat o és empleat de l'Administració en un determinat àmbit, es manifesta com a discriminatori amb la resta de la ciutadania legítimament interessada en accedir a la funció pública.

En conseqüència, el contingut de la disposició transitòria primera, apartat 3, en la mesura que estableix un procediment selectiu, en torn de reserva especial, per concurs oposició, com a via d'accés a la funció pública, sense configurar-lo com un concurs oposició lliure, i atès que no es justifica la concurrència d'una situació excepcional, esdevé contrari a l'article 23.2 CE i, per tant, és inconstitucional.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments precedents, formulem les següents:

## CONCLUSIONS

**Primera.** La disposició addicional tercera i l'article 16 del Projecte de Llei de creació de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Adoptada per majoria.

**Segona.** La disposició transitòria primera, apartat 3, del Projecte de Llei de creació de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, en la mesura que estableix un procediment selectiu, en torn de reserva especial, per concurs oposició, com a via d'accés a la funció pública sense configurar-lo com un



conkurs oposició lliure, i atès que no es justifica la concurrència d'una situació excepcional, és contrària a l'article 23.2 CE.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada al començament.

**VOT PARTICULAR** que formula el conseller senyor Julio Añoveros Trias de Bes al Dictamen 5/2010, emès en data 20 d'abril, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer i de l'article 50 del Reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu

---

La disposició addicional tercera del Projecte de Llei de creació de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, crea el Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball i atorga a aquest funcions inspectores incloses en l'àmbit de l'article 3 de la Llei estatal 42/1997, de 14 de novembre, ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social. De conformitat amb l'esmentat article 3 de la Llei estatal 42/1997, aquestes funcions han d'estar desenvolupades «en su integridad» per funcionaris del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social i pels funcionaris del Cos de Subinspectors de Treball i Seguretat Social. Existeix, per tant, una contradicció evident entre la Llei estatal i el Projecte de Llei de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball.

L'article 2 de la Llei estatal 42/1997, de 14 de novembre, esmentada, atribueix als Cossos d'Inspectors i Subinspectors el caràcter de cossos nacionals als efectes dels articles 28 i 29 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic. Realment s'ha d'entendre, vist el context de la norma i relacionada amb la Llei 12/1983, que la remissió que es fa es refereix a l'article 28 de l'esmentada Llei i no a l'article 29. La disposició addicional primera de la Llei estatal 42/1997 diu que els preceptes continguts en aquesta

Llei que afecten el règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú, tenen el caràcter de normes bàsiques de conformitat amb allò previst a l'article 149.1.18 CE, per la qual cosa s'ha de concloure que la declaració de cossos nacionals dels Cossos d'Inspectors i Subinspectors esmentats té aquesta naturalesa bàsica.

Doncs bé, amb relació a l'existència de cossos nacionals, el Tribunal Constitucional s'hi va pronunciar de forma genèrica en la Sentència 76/1983, de 5 d'agost, considerant vàlida aquesta construcció sota certs condicionants. El Tribunal Constitucional va dir que poden existir raons d'interès general nacional que legitimen constitucionalment la configuració com a nacionals de determinats cossos o escales de funcionaris i, en aquest sentit, entra dins de la regulació de les bases previstes en l'article 149.1.18 CE que l'Estat es reservi la potestat de crear i organitzar els citats cossos o escales i que aquesta creació s'hagi de fer per llei. Aquesta decisió legislativa s'ha adoptat, en relació amb els Cossos d'Inspectors de Treball i Seguretat Social i de Subinspectors de Treball i Seguretat Social, a l'article 2 de la Llei estatal 42/1997. L'esmentada declaració implica que les funcions inspectores definides a l'article 3 d'aquesta Llei estatal 42/1997 estan reservades als funcionaris d'aquests cossos que ocupen els llocs de treball a aquests reservats en les corresponents relacions de llocs de treball de la Generalitat o de l'Administració General de l'Estat. L'atribució de competències inspectores al Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut que es crea per la disposició addicional tercera del Projecte de Llei objecte de dictamen és contrària a les esmentades previsions de la Llei estatal.

L'article 170.2 de l'Estatut de Catalunya aprovat per la Llei orgànica 6/2006, ens diu que correspon a la Generalitat la competència executiva sobre la funció pública inspectora en matèria de treball i relacions laborals. La competència en matèria de «funció pública» quan es tracti de funcionaris als quals se'ls encarregui el desenvolupament de la funció inspectora definida a l'article 3 de la Llei estatal 42/1997, en el text de l'Estatut se'ns diu que és merament «executiva». De conformitat amb l'article 112 de l'Estatut de

Catalunya, la competència executiva inclou tant la «funció executiva», és a dir, l'acompliment de «totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública», com la «potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat». Conseqüentment, la competència atribuïda per l'Estatut de Catalunya a la Generalitat en matèria de funció pública, quan es tracta de l'exercici de la funció inspectora definida per l'article 3 de la Llei estatal 42/1997, no inclou la potestat legislativa. Això vol dir que, de conformitat amb les previsions de l'Estatut de Catalunya, la Generalitat no té competència per derogar les previsions estatals contingudes en normes amb rang de llei sobre la funció pública en matèria d'inspecció de treball, dins de les quals hi ha la reserva als dos cossos nacionals esmentats de la funció inspectora definida per la Llei.

De tot això anterior, resulta que la disposició addicional tercera del Projecte de llei de creació de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, per la qual es crea el Cos de Subinspectors de Seguretat i Salut en el Treball i atorga a aquests funcions inspectores, excedeix l'àmbit competencial propi de la Generalitat de Catalunya definit per l'Estatut de Catalunya vigent. Si això fos així, resultaria certament greu que la Generalitat, en aplicació de la Llei de creació de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, creés un cos de funcionaris la incompatibilitat del qual amb l'ordre estatutari de competències pogués determinar la seva posterior ineficàcia o fins i tot la seva dissolució.

Barcelona, 21 d'abril de 2010