

LA ADMINISTRACIÓN LABORAL EN ESPAÑA. UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA DE SÍNTESIS

JOSÉ VIDA SORIA

Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

EXTRACTO

Palabras Clave: Administración laboral

Partiendo de los compromisos que supone para los diferentes Estados la ratificación del Convenio nº 150 de la OIT, sobre la existencia y funcionamiento de una Administración Laboral, el presente estudio repasa la historia y evolución de los diferentes estamentos administrativos que han tenido competencia en las diferentes áreas en que se subdivide el trabajo y la seguridad social, entendidos en sentido amplio.

Tras una descripción valorativa de los distintos episodios, el estudio centra su atención en los diferentes medios de participación institucional y, sobre todo, en la actual segmentación y distribución de competencias. No sólo desde un punto de vista territorial, sino funcional y en el ámbito de la Administración del Estado, como consecuencia de las reiteradas reformas que sobre la estructura de los departamentos del Ministerio de Trabajo, y de otros, se han venido sucediendo en los últimos meses, bajo un prisma crítico y constructivo.

ABSTRACT

Key Words: Labour Administration

Starting with the commitments entailed on the different States by the ratification of ILO Agreement n.150 on the existence and functioning of a Labour Administration, this study takes a look at the history and evolution of the different administrative bodies that have had competences in the different areas in which labour and social security are subdivided, understood in their widest sense.

After a descriptive assessment of the different episodes, the study focuses on the different means for institutional participation and, above all, in the current segmentation and distribution of competences. Not only from a territorial point of view, but also functional and in the sphere of the State Administration, as a result of the continuous reforms, on the structure of the different departments of the Ministry of Labour and others, that have taken place in the last few months, under a critical and constructive perspective.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL CONVENIO 150 DE LA OIT
3. UN PLANTEAMIENTO GENERAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA ADMINISTRACIÓN LABORAL
4. ADMINISTRACIÓN Y ESTADO INTERVENCIONISTA
5. ORÍGENES, CRECIMIENTO IMPORTANCIA Y “PESO POLÍTICO”- DE LOS MINISTERIOS DE TRABAJO Y DE LAS ADMINISTRACIONES LABORALES
6. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL EN ESPAÑA
7. LA RELEVANCIA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SUS VICISITUDES POLÍTICAS
8. LA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL EN MATERIA LABORAL
9. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL Y LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
10. EL TEMA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS SINDICATOS Y DE ASOCIACIONES Y DE LOS INTERESADOS
11. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL

1. INTRODUCCIÓN

Se cumple este año el trigésimo (Que bien puede ser objeto de una conmemoración) del Convenio Internacional de la OIT n° 150, sobre “Cometido, funciones y organización de la Administración de Trabajo”, (hecho en Ginebra el 26 de junio de 1978, y ratificado por España por el instrumento de 13 de febrero de 1982, BOE n° 296 de 10 diciembre 1982.

No es ni mucho menos un Convenio destacable, dentro del acervo normativo de esa Organización, pudiendo ser clasificado entre los que se suelen denominar como “Promocionales”, y que igualmente se puede calificar de “Pedagógico”. Se puede decir que desde luego sus Estados destinatarios inmediatos no están en Europa, que es un Convenio claramente “retrasado” en la secuencia general de estos instrumentos de la OIT, y que al fin y al cabo quizás sea un Convenio extravagante –desde nuestra óptica– porque al fin y al cabo lo deseable es que exista una administración pública objetiva, técnicamente capaz, (que haya una Administración –además– de carácter laboral, es tema secundario), y que esa administración sea neutra políticamente. (Por más que esto último sea una clara utopía).

No es Convenio que haya planteado problemas, y menos en los tiempos actuales. Tampoco es un Convenio cuyo contenido sea encomiable: por su excesiva generalidad, y por su escasez de contenido concreto, más allá de la pretensión de que cualquier marco jurídico y político de las relaciones de trabajo cuente con un apoyo político-administrativo, específico, y adecuado. Los países que lo han ratificado son los mismos de siempre, y los que no lo han hecho, también.

En las circunstancias actuales, detener nuestra atención en esta materia puede ser en cierto modo fructífero, porque, coincidiendo en términos generales

con el progresivo cambio de perspectiva en el tratamiento de los temas de protección y regulación del trabajo asalariado (Derecho del Trabajo-Derecho del Empleo, cambios en las políticas de protección social...), se puede reflexionar sobre sus repercusiones organizativas, más o menos consecuentes.

Aquí en España el tal aniversario ha coincidido con una amplia (Se puede calificar de delirante, tanto técnica como políticamente) reorganización de Departamentos ministeriales, después del advenimiento reciente de un nuevo Gobierno, en donde la llamada Administración laboral se ha visto involucrada considerable y no muy afortunadamente, que parece querer alinear las estructuras burocráticas a nuevas tendencias políticas.

Reorganización también que parece suponer un hito más que añadir a otros ya de más antigüedad, como el la proliferación de Organismos del género en nuestro Estado de las Autonomías.

2. EL CONVENIO 150 DE LA OIT

Desde luego que a ese propósito de reflexión el Convenio no ayuda nada; antes bien, confirma su relativa utilidad.

No es difícil dar cuenta del contenido del referido Convenio 150, cosa que se puede hacer subrayando lo dispuesto en sus artículos 2, 3, 4 y 10, cuando mucho. Aparte del mandato (¿) de constituir una Administración Laboral especializada, el texto de esos artículos:

– Permite (Art.2) “delegar o confiar, con arreglo a la legislación o a la práctica nacionales, determinadas actividades de administración del trabajo a organizaciones no gubernamentales, particularmente a organizaciones de empleadores y de trabajadores o –cuando fuere apropiado– a representantes de los empleadores y de los trabajadores.”

– Acepta (Art.3) los gobiernos puedan considerar determinadas actividades pertenecientes a su política laboral nacional como cuestiones que, con arreglo a la legislación o a la práctica nacionales, y que se regulan mediante negociaciones directas entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

– Instruye a los gobiernos (Art.4) para que garantice, en forma apropiada a las condiciones nacionales, la organización y el funcionamiento eficaces en su territorio de un sistema de administración del trabajo, cuyas funciones y responsabilidades estén adecuadamente coordinadas.

– Y ordena (Art. 10) que el personal del sistema de administración del trabajo deberá estar integrado por personas que estén debidamente calificadas para desempeñar las actividades que les han sido asignadas, que tengan acceso a la formación que tales actividades requieran y que sean independientes de influencias externas indebidas. Añade este artículo que “Dicho personal deberá

tener el estatuto, los medios materiales y los recursos financieros necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones.”

El Convenio ha sido ratificado por 69 países miembros.

El Convenio es, por otra parte, demasiado “antiguo”, porque se está ya, como se ha dicho, en la fase de pasar de las Administraciones Laborales a otra que se pretende que sea la de las Administraciones del “Empleo” (Entidad ésta mucho más fantasmagórica por el momento). Se puede observar que, con respecto al menos, a los países europeos, y desde luego respecto de España, el contenido del Convenio, está ampliamente sobrepasado.

Y si se quiere profundizar mínimamente en la crítica de su contenido, se podría señalar que el artículo 10 (A funcionarios especiales, parece referirse) va en contra de las tendencias más universalmente aceptadas en ese tema, que propugnan un sistema funcionarial único y polivalente, como medio de garantizar la agilidad, la coherencia, la competencia, y neutralidad de la burocracia (El modelo francés ha sido siempre el ejemplo), aunque, por lo que se refiere a España, nunca conseguido, –y probablemente nunca deseado de verdad–, por los poderes públicos, ni, claro está– por la misma burocracia, presa de tendencias exclusivistas, y por tanto disgregadoras).

3. UN PLANTEAMIENTO GENERAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA ADMINISTRACIÓN LABORAL

Es corriente general entre los juristas, apreciar poco, los temas de organización administrativa en el ámbito del estudio del Derecho público.

Y se suelen aceptar varios “Tópicos” al respecto en los que convergen, al fin y a la postre, también existentes sesudos y científicos estudios

– Uno, que el tema organizativo, tanto en lo público como en lo privado, es una decisión deferida a los responsables de las mismas organizaciones, y que en el mejor de los casos debe ser juzgada por sus resultados, en función de la finalidad práctica que se pretende conseguir.

– Otro, que los temas organizativos, en sentido estricto, son objetivables, y materia propia de otros conocimientos especializados, no jurídicos; señaladamente, y desde hace décadas ya, los de ingeniería industrial, después los de los expertos en “Organización y métodos” (“O y M”, se denomina la materia), y ya recientemente los propios de la “Ciencia de la administración” (Denominación académica mucho más evanescente).

– A eso se añade, ya en el estricto campo de lo técnico jurídico que las decisiones organizatorias, se expresan en Reglamentos asimismo “Orgánicos”, que dependen del poder Ejecutivo de manera independiente, y que, pues, son casi incontrolables con mecanismos típicos de los sistemas jurídicos; sólo se

podrían controlar por extralimitaciones del poder del que emanan, por no responder a las Leyes cupulares existentes, o por conculcar derechos privados, cosa difícil de contrastar.

– Finalmente la materia no es referible exclusivamente a una temática concreta, (laboral o de Seguridad social en este caso) sino que tiene que tratarse de modo global, para todo al aparato político-administrativo del Estado (A esa exigencia da respuesta en nuestro Ordenamiento la Ley Orgánica de funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y la Ley del Gobierno; (O de las CCAA, en nuestro caso)

Que el tema no sea frecuentemente tratado, o que lo sea subordinadamente, no significa, ni mucho menos, que su estudio sea inútil; y que no tenga una trascendencia considerable.

En términos generales, la existencia de una Ley que contenga un estándar básico y único, para todas las posibilidades organizativas de los entes públicos, resulta hoy día fundamental, en términos estrictamente constitucionales. Y un estudio crítico sobre la Organización del Estado (Y más aún de las CCAA, en este momento), es sin duda el correlato de esa acción legislativa.

A través de ese estudio se facilita mucho – o simplemente se posibilita– un juicio crítico sobre la instrumentación jurídica de las decisiones políticas que se hayan adoptado al respecto, en especial sobre su coherencia y la finalidad y verosimilitud de los fines que abordan, o incluso –claro está– la tendencia ideológica en que se apoyen esas opciones políticas....

Por otra parte cualquier decisión (y estudio) que se adopte en ese ámbito organizativo facilitará un juicio crítico sobre aquella aporía –parece que trivial, pero en realidad esencial y ya resuelta por los hechos desde hace tiempo en el peor de los sentidos– de si la función crea el órgano, o viceversa.

De hecho las decisiones organizativas en estos ámbitos se deberían tomar “neutralmente”; esto es: en función de criterios de organización del trabajo. Pero ello no se hace casi nunca así, sino que se toman teniendo por guía un argumento, (del que deliberadamente casi no se habla, y que es el que en realidad predomina), esto es: el poder (político en el contexto de la Administración pública) que pueda acumular un elemento (un Ministerio, por ejemplo) dentro de la organización general del Sistema (El “peso político” de una unidad administrativa se suele decir). Este argumento puede ser discutible, e incluso admisible, siempre que se haga con sentido, y sin que la coherencia de la Organización entera se resienta, y contribuya a cumplir el principio constitucional (Artículo 103) de servir con “objetividad los intereses generales”, y permita que la Administración actúe, sobre todo, de acuerdo con un criterio de actuación con eficacia, y de seguridad jurídica y claridad y sencillez frente al los administrados. Pero todo indica que en concreto todo ello es inútil: las parcializaciones del aparato burocrático van de la mano de las oportunidades de participar, más o menos en el Poder.

4. ADMINISTRACIÓN Y ESTADO INTERVENCIONISTA

Con extrema brevedad se debe recordar que la Administración pública, tal como hoy la conocemos, es fruto y consecuencia del nacimiento y desarrollo del Estado prestador de Servicios y por tanto Intervencionista. Y que, desde hace relativamente no ya tan poco tiempo, la “Clásica” Administración intervencionista está girando hacia una descentralización acorde con la parece que incontenible fuerza de las tendencias privatizadoras.

Paralelamente a esa configuración funcional del Estado se han ido creando inevitablemente (Fisiológicamente) dos líneas organizativas de intervención, que se corresponden con las actividades públicas en cada sector intervenido: la función inspectora, –básica desde luego, pero no siempre formalizada como tal– (Del lo que aquí no se tratará), y la función puramente político-burocrática, a través de la que se instrumenta y se expresa ese intervencionismo, – control de las políticas de intervención– y organización para las consiguientes regulaciones y prestaciones, –económicas o de servicios–, al ciudadano, cuando corresponda.

El fenómeno es prácticamente igual en todos los sectores político-administrativos, y es general en todos los países, especialmente en los europeos. Los Ministerios “clásicos” – política interior, política exterior, defensa, justicia, y hacienda–, se ven primero acompañados de uno nuevo, “de Fomento”, del que se desgajan progresivamente indeterminado número de unidades ministeriales, con arreglo a criterios de oportunidad. Es aquí donde aparece la, ya citada antes, aporía, de si el órgano crea la función, o lo contrario, aporía no dilucidada nunca.

En España existe de todos modos un “patrón”, pretendidamente general y único para orientar las políticas organizativas del Estado. Se trata de las tres leyes: la Ley del Gobierno (1997), La Ley O. de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, y mucho más recientemente la Ley de Agencias (2006). (No se aludirá aquí a la Organización de la Administración Local, ni de la de las Autonomías regionales).

La fundamental, en lo que aquí interesa, es la segunda naturalmente. No se va a estudiar ni siquiera mínimamente su contenido, cosa hecha ya hasta la saciedad por especialistas de la materia. Se trata sólo de fijar la actual raíz normativa de la Administración laboral, que es la que nos ocupa.

Quizás sea sin embargo de alguna utilidad crítica alguna observación al respecto:

– en primer lugar el “retraso” en la aparición de estas leyes tan fundamentales en la secuencia de construcción del Estado constitucional. (Hasta esas fechas -1997...– el Estado estuvo funcionando con leyes preconstitucionales).

– en segundo lugar la modificación que introdujo la LOFAGE a favor de nuevas modalidades de organización y gestión de los asuntos públicos. A saber, por lo que aquí interesa, la profunda reestructuración de los Organismos públicos (Antes Entidades estatales autónomas, que constituían evidentemente un caos sin justificación real) y de las Entidades públicas empresariales.

...(La “segregación” (¿?) de los organismos gestores de la Seguridad social, decisión ésta sin una justificación clara –Salvo que se le tuviera reservada alguna otra localización técnico-jurídica...¿Agencia?–).

– Y en tercer lugar la aparición posterior (2006) de la Ley “de Agencias”, mimética de la Administración USA, que ha añadido un plus de orientación privatizadora a la estructura burocrática del Estado.

(Por cierto que en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el presente año –Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009. D Adicional Trigésima novena. se ha dado un impulso a la creación de organismos de este tipo, autorizando al “Gobierno para que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, mediante Real Decreto del Consejo de Ministros a iniciativa del Ministro de adscripción del respectivo Organismo Público y a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda y Administraciones Públicas, proceda a transformar los actuales Organismos Públicos cuyos objetivos y actividades se ajusten a la naturaleza de las Agencias Estatales en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos”, previsión que incluye a los de gestión de la Seguridad social).

5. ORÍGENES, CRECIMIENTO IMPORTANCIA Y “PESO POLÍTICO”– DE LOS MINISTERIOS DE TRABAJO Y DE LAS ADMINISTRACIONES LABORALES–

El progresivo aumento de la legislación proteccionista que iba contribuyendo a formar el llamado “Estado social”, hizo que la Administración laboral apareciera, creciera, quizás que conscientemente sistematizara su estructura, y que cohesionara sus funciones... y a la vez que practicaba las técnicas “nuevas” de descentralización funcional, multiplicando Organismos autónomos a su alrededor. En casi todos los países de Europa ocurrió el mismo fenómeno.

Los Ministerios de trabajo llegaron a ocupar un lugar destacado en los Gobiernos, sobre todo después de La Guerra mundial, y quizás, porque dentro de ellos se situó la administración, directa o indirecta, de la Seguridad social.

Ese fenómeno de auge no duró demasiado en Europa, quizás también por la confluencia de dos factores: el desarrollo de la autonomía colectiva, que asumió cada vez más el protagonismo que le correspondía en el ámbito de las

relaciones laborales; y la constatación de que las materias de que se ocupaban esos ministerios formaban parte de la “Economía” la política económica (el factor trabajo, como uno de los elementos de ella). El resultado fue que progresivamente las unidades administrativas fueron asumiendo una función subordinada a los Ministerios económicos, y que en el ámbito de las relaciones laborales, asumieran funciones de “registro” y seguimiento de la actividad de los interlocutores sociales. (Recuérdense las frases – quizás un algo añorantes– que Javillier dedicaba, ya hace años en su Manual de Derecho del Trabajo, al Ministerio de Trabajo francés al respecto). (Por cierto que en esto el Convenio de la OIT ya lo había previsto)

Hoy día los Ministerios de trabajo, en Europa, cuando sobreviven, están todos en esa situación, digamos que secundaria, situados dentro de la órbita de las unidades ministeriales de Economía y/o Hacienda.

6. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL EN ESPAÑA

No es la intención de este estudio, ni mucho menos, hacer (Repetir) una exposición de las vicisitudes de la Administración laboral en España. Sí puede ser esclarecedora una referencia a los que podemos considerar hitos de su evolución:

- debe al respecto señalarse, cómo su origen está precedido por la creación y funcionamiento de Órganos consultivos, que preparaban las bases de una legislación material intervencionista. La Comisión (de Encuesta) de Reformas sociales y el Instituto de Reformar sociales, son las instituciones de referencia; ambas de final del siglo XIX (1893).

- La Inspección de trabajo, (1906) (Convenios 61 y 129 de la OIT), que no es objeto de estudio aquí, es la Institución básica, anterior a una Administración laboral con entidad propia.

- La promoción y administración de los Seguros sociales (El Instituto Nacional de Previsión, 1908), –íntimamente ligada (en esa época, por mucho tiempo y hasta ahora), a los temas laborales– es la primera manifestación de esa Administración laboral a que se hace referencia aquí. Su papel, como se verá resultó decisivo en la potenciación de este sector de la Administración.

- Por fin la Administración Laboral, que fue surgiendo poco a poco en las sucesivas reformas de la estructura de los gobiernos de principios de siglo XX; primero formando parte de un Ministerio “Mixto” (Comercio y Trabajo), hasta que se configura como una unidad ministerial singular (1920). Desde entonces no ha dejado de figurar en la composición de todos los Gobiernos.

Si en cambio, ha ocurrido lo contrario: que de ese Ministerio de Trabajo, se han ido desgajando nuevos y por lo general efímeros, Departamentos minis-

teriales, descoyuntando, sin motivo suficientemente justificado, el tronco, como ocurre con la actual reforma de los Departamentos ministeriales (2008).

7. LA RELEVANCIA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SUS VICISITUDES POLÍTICAS

– En el Régimen político anterior la Administración laboral experimentó un crecimiento y sobre todo acumuló un “peso político” descomunal. Ello por varios factores, naturalmente entrelazados.

El primero porque el dirigismo o intervencionismo del Estado en las relaciones laborales fue, prácticamente absoluto, como consecuencia de las aplicación un mucho peculiar de los principios político-jurídicos de las Leyes fundamentales del momento (El Fuero del Trabajo, fundamentalmente), y las exigencias del Régimen económico autárquico.

El Ministerio de trabajo, tuvo hasta finales de 1956 el poder de dictar normas reguladoras de las relaciones individuales de trabajo (Condiciones de trabajo únicas, inamovibles), por medio de las “Reglamentaciones de trabajo” (Después “Ordenanzas laborales”), que se aprobaban por Orden Ministerial, que sustituían a los (inexistentes) convenios colectivos, y que suponían auténticos Códigos de regulación sectorial de las condiciones de trabajo, bajo una hipotética cúpula normativa genérica que era la Ley de Contrato de trabajo TR de 1944-).

El intervencionismo del Estado llegó a tal punto, que en el Ministerio de Trabajo se “instaló” una Dirección general judicial, (La DG de Jurisdicción del Trabajo, encargada de las tareas de dirección y gestión de un Orden jurisdiccional propio– se diga lo que se diga ahora– , mucho más amplias, que las propias de un Ministerio de Justicia).

Por otra parte el Ministerio albergó un sistema complementario completo de Seguros sociales, a través de las Mutualidades Laborales (El llamado “Mutualismo laboral”, cuando de algún modo se centralizó su estructura).

Y finalmente el Ministerio en cuestión adquirió la función de dirigir y gestionar la Formación Profesional del momento (Dirección general de promoción... a través del famoso, desdeñado, y pionero sin embargo “Plan de Promoción Profesional Obrera” –la formación profesional, curiosamente y hasta ahora mismo, fue separada de las tareas del Ministerio de Educación, tarea que ahora ha adquirido y no del todo–).

El Ministerio controlaba además organismos autónomos fundamentales, como el Instituto Nacional de Previsión, (no sin ciertas tensiones internas).

Y el Instituto Nacional de Previsión –recuérdese– era , en la época, el Organismo que regía la nueva Sanidad nacida del Seguro Obligatorio de Enfer-

medad. (El resto de materias relacionadas con la Sanidad “prestacional” –Beneficencia pública– seguía situada en el Ministerio de la Gobernación de la época –hoy de Interior–).

– En la primera etapa del Régimen (1939-1956, y mucho más allá), la autocrática, elevó a la Administración laboral a nivel de una de las grandes fuerzas políticas del Estado, (...en sinergia/competencia por cierto con la Organización sindical, que veía cómo con él se desvanecían las previsiones hegemónicas que había previsto a su favor el mismo Fuero del Trabajo. ...Esa competitividad por cierto dio lugar a interesantísimas situaciones de correlación de poderes... que afortunadamente ahora no interesan a nadie, y que sin embargo pueden ser un rastro para el análisis de las relaciones entre burocracia y sindicalismo hoy por hoy...).

– En la segunda época (1953,1956, 1958, y Primer “Plan de Estabilización”, 1961), comienza en realidad una normalización del Ministerio, que sin embargo sigue teniendo un poder más grande de lo que lo podría corresponder, porque tanto el Mutualismo laboral, como el dirigismo normativo de las condiciones de trabajo, seguían radicando en él. En efecto es el Ministerio de Trabajo el que tiene el poder de “homologar”– en realidad de intervenir–, a través de “Laudos arbitrales obligatorios” los recientemente admitidos “Convenios colectivos sindicales”.

Es ya en la época de la Transición a la democracia, (La desaparición del Mutualismo laboral, integrándose en nuevas entidades gestoras de la Seguridad social), y en el momento constitucional (aparición legal y entrada en régimen de las libertades sindicales y el funcionamiento de los sindicatos (a través de los convenios colectivos genuinos), cuando el Ministerio vuelve a iniciar otra época de debilitamiento progresivo (lento), que desemboca en la época actual (se puede decir que la fecha “clave” sería 1994), cuando el Ministerio se reconduce, de facto, funcionalmente al área económica del Gobierno, que es donde hoy está.

No obstante el Ministerio sigue siendo una entidad “fuerte”, que con diversas vicisitudes, sigue siendo el instrumento de control de la Política de empleo, de la de Seguridad social, y lo que queda de Servicios Sociales y sobre todo de Asistencia social estatal, que en su gran mayoría de ámbitos de acción temas ha pasado a las Comunidades autónomas.

– Durante la época democrática el Ministerio de Trabajo ha experimentado vicisitudes diversas en cuanto al cambio de competencias, algunas de importancia y otras anecdóticas.

Entre las primeras debe reseñarse la creación del Ministerio de Sanidad, unificando competencias, que antes se repartían entre el de Interior (Gobernación) y el de Trabajo (Seguro de enfermedad. INP, INSS), y que hoy son residuales desde el momento en que estas materias han pasado casi en su integridad

(o mejor en lo referido a las prestaciones sanitarias a los ciudadanos, y su organización burocrática y política) a las Comunidades autónomas, (con el consiguiente caos generalizado, debería añadirse)

Entre las vicisitudes anecdóticas debe señalarse cómo el Ministerio de trabajo es el que ha experimentado mayores desgajes, a favor de experimentos político-organizativos, como los destinados a facilitar la entrada en los Gobiernos de titulares de carteras, de sexo femenino (Ministerio de Asuntos sociales), y el actual experimento –fallido hasta el momento- de insertar en el mundo organizativo gubernamental, no sólo a mujeres como titulares políticas, sino además al conjunto de la “política de género”, como si de una política sustantiva (y no sólo transversal) se tratase.

8. LA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL EN MATERIA LABORAL

Como no podía ser de otro modo, en la Administración socio-laboral se ha producido y se practica la descentralización funcional, con especial asiduidad. En materia de Seguridad social, Asistencia social y Servicios sociales, se hace siguiendo la tradición, porque, como ya se ha dicho, originariamente la gestión de la Previsión social se organizó con anterioridad a lo que hoy conocemos como administración laboral (Instituto Nacional de Previsión, 1908); más funciones al respecto siguieron esa fórmula hasta ahora (INSERSO –antes–): El Mutualismo laboral (Las mutualidades laborales) siguió un camino aún más plural, pero a la vez –aunque parezca irreal– más bajo el control del Ministerio de Trabajo, por las peculiaridades de su nacimiento a que también antes se ha hecho referencia. El Instituto Nacional de Empleo – antes, Servicio Estatal de empleo ahora– se consolidó con posterioridad, a la vez que nacía una política de empleo modernizada). Muchos más organismos ha instrumentado por la vía de la descentralización funcional, Juventud, Mujer, Seguridad e higiene en el trabajo, Fondo de garantía salarial, Instituto social de la marina...), al tiempo que alguno se reconvertía – IMSERSO-

9. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL Y LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Inevitablemente (¿?), las CCAA han practicado, aparentemente en menor medida, esa técnica en sus respectivos territorios.

De tal modo que el panorama organizativo de los temas socio-laborales en este nuevo ámbito del Estado es hoy por hoy casi inextricable.

La Constitución, como es sabido, reservó competencia exclusiva al Estado en materia de Trabajo; y, por el momento, y, con alguna salvedad, aún no debidamente expresada (quizás deliberadamente, y menos todavía aclarada), en materia de Seguridad social; “sin perjuicio, de su “Ejecución”, –dice el texto– por las Comunidades autónomas”.

Aclarado –Consensuado más bien por los juristas– el significado de la expresión “Ejecución”, parecería que el tema del deslinde constitucional de competencias entre Estado y CCAA, habría llegado a un punto mínimamente satisfactorio. Pero el ulterior desarrollo de los acontecimientos ha hecho que al menos se pueda dudar de ello, quizás porque en materia de intervencionismo de los poderes públicos en materias laborales y sociales, la acción pública- política tiene una inevitable, obvia y grande componente de “ejecución”.

Las CCAA han desarrollado una intensa actividad al respecto. Desde el punto de vista organizativo y desde el punto de vista funcional – normativa para la ejecución–.

Desde el punto de vista organizativo, creando desde el primer momento Consejerías de trabajo, con amplias competencias; e incluso ya –como es el caso de Andalucía– insertando los temas laborales en Consejerías de competencias más amplias, que incluso destierran el nombre de “trabajo”, quizás con razón.

Desde el punto de vista funcional, el uso de las competencias de “Ejecución”, las CCAA ha dado lugar a un lento nacimiento de un “Derecho del trabajo paralelo”, y casi tácito, sobre todo en determinadas materias, importantes. De tal modo que hoy se puede decir, que en determinadas materias sobre todo la regulación de las relaciones de trabajo, y la protección social, es ininteligible en la práctica cotidiana (No así para los estudios doctrinales...tan sesudos...) si no se tiene en cuenta la normativa autonómica en cada materia.

Así la Inspección de trabajo se ha dividido de hecho en dos, porque la función inspectora es “ejecución”, y entra pues en materia que puede ser competencia de las Comunidades autónomas.

Los temas relacionados con las relaciones colectivas de trabajo, también se han dispersado en las Comunidades autónomas, de tal modo que se ha establecido, o reforzado, su piramidalización. (El tema tan aparentemente inocente del Registro de sindicatos, o de convenios colectivos, ya es una fuente que hay que consultar en el nivel autonómico).

Y en materia de relaciones individuales de trabajo, el amplio y disperso sistema de ayudas (Incentivos) a la contratación, como parte de las asumidas “Políticas activas de empleo” hacen casi ininteligible la normativa laboral estatal, si no es teniendo en cuenta las acciones al respecto de cada una de las Autonomías. Las materias, por fin, aparentemente burocráticas de aplicación de la normativa laboral dan un amplio margen de actuación a las CCAA.

En materia de Seguridad social, la intervención de las CCAA, está hasta el momento limitada por el principio de “Unidad de Caja”– básico por otra parte, aunque no expresa y literalmente constitucional–. (Se verá dentro de poco con el progresivo desarrollo del nuevo Estatuto de Cataluña).

Pero el inmenso problema de delimitación entre Seguridad social (Previsión social, Seguros sociales) (Estatal), y Sanidad, Asistencia Social y Servicios sociales, planteado por el texto de la Constitución, está planteando unos problemas, que verosíblemente van a resultar irresolubles con nuestros actuales elementos normativos, y quizás condicionen el futuro inmediato de un posible y deseable Sistema único de Seguridad social, de nuevo cuño.

El proceso al respecto está ya en marcha sobre todo con la implantación de la famosa “Ley de Dependencia”, que roza a cada momento los esquemas constitucionales y que se está desarrollando a través de los más rudimentarios instrumentos de enlace entre el Estado y las CCAA (Vid. más adelante).

Pero no sólo con motivo de ese nuevo sistema de Protección social, sino con más elementos, -los perennes temas de Prevención de Riesgos laborales, nuevas formas de Gestión –privatizadoras por cierto– de las prestaciones sanitarias, Migraciones, Empleo, Formación profesional...–) ámbitos en donde ni se cuenta ni se puede contar como siempre, con unas coordenadas, y estrategias de carácter político-jurídico, que hagan hoy por hoy inteligible, desde la perspectiva normativa –es decir, objetiva– la meta final de ese hipotético sistema.

El tema de las transferencias, traspasos, y delegaciones de competencias y funciones del Estado a las Comunidades autónomas; ha sustituido, una veces con base constitucional, otras con criterio de oportunidad, a los anteriores mecanismos descentralizadores; periódicamente aparecen todavía RRDD que “amplían” los medios traspasados o cedidos a las CCAA, en materias concretas. Esos mecanismos se ha “enriquecido” con los llamados “Convenios de colaboración” entre Estado y CCAA, por medio de los cuales la descentralización es un mecanismo que prácticamente ha desaparecido por inservible en todo el funcionamiento de las administraciones.

El Consejo sectorial (interterritorial) Estado-CCAA, funciona con asiduidad, pero no parece que pueda llegar a la reorganización funcional y orgánica del control sobre estas materias.

Finalmente ha de señalarse, sin entrar en más detalles, la política de “subcontratación” que se lleva a cabo sistemáticamente a la hora de llevar a cabo tareas propias de las administraciones, y sobre todo administraciones “prestacionales”. Las “empresas” recipiendarias son de carácter privado, su control difícil, y su justificación más que discutible (Piénsese para un ejemplo en los servicios de Ambulancias, en sanidad, los temas de gestión de políticas activas de empleo –en el ámbito de las CCAA– y el tema de la gestión de la formación profesional –en su vertiente laboral, junto con los sindicatos– como un pequeño ejemplo).

10. EL TEMA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS SINDICATOS Y DE ASOCIACIONES Y DE LOS INTERESADOS

Los sindicatos han permanecido tradicionalmente fuera de la órbita de la Administración “laboral”. Es más: siempre ha sido un dogma que la libertad sindical y la autonomía colectiva permanecieran lejos de esa órbita, como su mejor garantía de independencia.

Esa libertad y autonomía están ciertamente garantizadas en nuestro Ordenamiento.

Pero, por una parte la consolidación de la figura del Sindicato más representativo, con las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica de Libertad sindical, y por otra el, en su momento, insólito artículo 7 de la Constitución, y su interpretación (notablemente extensiva), que ha recibido por obra de las decisiones del Tribunal Constitucional, han determinado la aparición de multitud de zonas de contacto entre Administración pública y sindicatos (los más representativos, naturalmente).

Aparte del control previo de legalidad de la contratación colectiva de eficacia general, y por lo que aquí respecta, la materia más llamativa y relevante al respecto es, la participación de los sindicatos en los diversos Sistemas de solución extrajudicial de conflictos colectivos, que ha hecho necesario el montaje de un mecanismo jurídico administrativo singular, esto es: la creación de “Fundaciones”, a cargo de los poderes públicos, que gestionan los procesos de solución preparados al respecto, en los que los sindicatos son autónomos; pero esas entidades funcionan también para conflictos individuales, como si se tratara de órganos de conciliación, mediación y arbitraje voluntario, es decir, como instancias de conciliación previa, en pugna posible con el derecho a la tutela judicial efectiva garantizada, como derecho fundamental individual por la Constitución. Los poderes públicos, cargan con los gastos de esas entidades.

Pero con ser ésa la materia más llamativa, no es la única en donde Administración laboral y sindicatos se conectan.

Quizás esta forma de administración tiene su más relevante expresión en el ámbito de la Formación profesional para el empleo (ocupacional, y continua, como se decía antes; “para el empleo”, hoy), ámbito en el que los sindicatos gestionan de hecho todo ese inmenso sector de la educación, con un presupuesto público (Fijado en los Presupuestas Generales del Estado) realmente importante, al amparo de esa fórmula fundacional de que se ha hablado antes. El control de esta parte de la Formación profesional está casi totalmente cedida a los sindicatos, (Fundación Tripartita para la Formación profesional) a la vez que sus fondos económicos.

El Consejo consultivo de convenios colectivos, ocupa ya un sitio considerable en la estructura de la administración laboral, representando otro ejemplo

de lo que se puede denominar administración mixta, entre el Estado las organizaciones sindicales.

(También el SIMA, fundación tripartita para dirigir el curso de los procedimientos de solución de conflictos colectivos)

Finalmente los Sindicatos, y las asociaciones empresariales, forman parte en dos tercios del Consejo económico Social, máximo órgano consultivo del Estado en materias económico-sociales, que vino a interpretar la tímida previsión del artículo 129, 2 de la Constitución, en cuya redacción anduvo rondando sin duda –como en otros países– la creación de una “Tercera cámara” (Corporativa).

Esos Consejos económico-sociales, han vuelto a replicar en casi todas las CCAA, a veces por partida doble, porque, junto a ellos, han aparecido, no en todas, otros Consejos de Relaciones laborales, limitados ya a los genuinos interlocutores sociales, –sindicatos, (más representativos), que se encargan señaladamente de labores de mediación, conciliación y arbitraje voluntario, aparte de la realización de estudios, informes, etc.

En suma: La participación de los sindicatos y asociaciones empresariales se ha extendido, por virtud del famoso artículo 7 de la Constitución, a los ámbitos más insospechados de las estructuras del Estado. Inicialmente de modo puntual (Órganos colegiados de la Seguridad social, Consejos de Universidades, etc.) y hoy ya, en diversas autonomías regionales, por medio de una Ley general que dispone que en todos los organismos colegiados de carácter económico-social de cada Comunidad exista ese tipo de representación. Es arriesgado enjuiciar esta política participativa, y desde luego, si se hiciera así necesitaría un estudio mucho más detallado del que aquí es el que se trata.

Además de esas labores consultivas, aludidas, han aparecido en el ámbito de la Administración laboral los denominados “Consejos”, “Foros”, o “Patronatos”, que acompañan políticas sectoriales concretas, que a su vez dan lugar, previa o simultáneamente, a unidades administrativas, del Ministerio o de otros ministerios. Estos organismos, no son “Órganos colegiados” en sentido estricto (LOFAGE, arts. 38 y ss.), y por lo común sirven para acercar los distintos sectores de la Administración a los sectores sociales concernidos por la materia de que se trate, y viceversa.

Su posible justificación radica en las numerosas llamadas a la participación de los ciudadanos y en concreto de los interesados, que figuran en la Constitución, señaladamente en el artículo 9.2. Su existencia no es ni criticable, ni desdeñable, aunque su papel es ciertamente poco relevante, su número quizás excesivo, –sobre todo teniendo en cuenta sus atribuciones– y estructura global. Razón última de su existencia y proliferación estaría en esa necesidad constitucional de participación y la imposibilidad de los genuinos órganos políticos (Empezando por las Cortes) de conseguirla cabalmente. Si se analiza su compo-

sición puede notarse una inclinación para el acercamiento, o incluso el compromiso de entidades de diverso tipo a la administración, por ejemplo ONG's y asociaciones equivalentes (Es obvio que esas entidades –privadas– son creadas o están permeadas por los partidos políticos, y sindicatos caso de que haga falta.)

El fenómeno de la aparición de estos Consejos, o cualquiera que sea su nombre concreto, es general en toda la Administración pública, o mejor de todas las Administraciones públicas; aunque es cierto que en las administraciones de contenido “social” se ha producido su mayor proliferación.

La situación actual de esos Consejos responde a esa valoración que acaba de hacerse.

En el ámbito estrictamente laboral, es difícil seleccionar los órganos de ese tipo que podrían tenerse en consideración, porque algunos sí que coinciden con lo que es estrictamente laboral, y de Seguridad social, pero otros son más “polivalentes”, lo cual no es necesariamente una crítica, pero sí una advertencia sobre la delimitación de la materia que aquí se trata.

Al respecto, sin ánimo de exhaustividad, sólo como una superficial alusión informativa, acorde con la finalidad de este estudio, y que ni siquiera se detiene en la denominación exacta de cada uno de ellos, se pueden reseñar los siguientes consejos, que a veces tienen otras denominaciones: los hay “clásicos” como los de las entidades gestoras de la Seguridad social, el de administración electrónica de la Seguridad social; el, o los, del Empleo (Estatual y comarcales); los relacionados con la política de seguridad e higiene en el trabajo (De las Mutuas “patronales”, y el también clásico de Seguridad e higiene en el trabajo; el que acompaña a la administración de la Formación profesional; el de Residentes en el extranjero –que normalmente se usa para “instrumentar” la política del gobierno en la emigración, sobre todo de América del Sur, claro); el que acompaña a la acción administrativa en tema de Cooperativas (“Economía social”), el que acompaña a la política de las Organizaciones no gubernamentales; el de la Discapacidad, que se conecta con el Real Patronato de la Discapacidad; el de Personas mayores; el de la Emigración; y el de Integración social de los inmigrantes; el dedicado a buscar la integración –aunque así no se diga– del pueblo gitano; el de Igualdad de trato y lucha contra la violencia de género; el de Responsabilidad social de las empresas.

11. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL

En estos precisos momentos la Administración Laboral del Estado, ha experimentado un cambio muy profundo, más que discutible en sus criterios

orientadores, y desde luego realizado con una inconsistencia y falta de rigor palpables, y quizás proverbiales, de la situación general actual.

Por Real Decreto 432/2008, de 12 de abril se reestructuraron los Departamentos Ministeriales. Y por Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, se aprobó la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. La decisión en su globalidad, y antes de cualquier juicio crítico de fondo, fue un monumento a la falta del mínimo rigor técnico. El segundo de esos RRDD fue modificado parcialmente, cuatro veces en los siguientes cuatro meses. Es decir, que, cuando se dictó el primero de los citados Reales decretos, no se tenía – por lo que se ve – una visión clara de lo que habría de ser una profunda reorganización administrativa, de primer nivel. Puede legítimamente pensarse que, cuando se trazó la nueva estructura ministerial, los criterios que se utilizaron no fueron demasiado técnicos, sino quizás totalmente políticos, sin tenerse en cuenta que un Gobierno es desde luego político, pero que también es la cabeza de la Administración, y ésta tiene unos criterios organizativos básicos señalados por la Constitución, como ya se ha dicho. El resultado global de esa reorganización es un galimatías de calado considerable, pero no es aquí tema de mayor detenimiento.

El Ministerio de Trabajo fue uno de los más afectados por esa pintoresca técnica normativa.

Se puede prescindir de cualquier ulterior exposición o comentario al respecto, porque a menos de un año de esa reestructuración general, se ha venido a producir otra, que parcialmente corrige los desatinos de la anterior.

En la actualidad (y en vigor) una nueva organización de los Departamentos Ministeriales ha sido dictada por el RD. 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. (Y RD. 543/2009, de 7 de abril, sobre las Vicepresidencias del Gobierno, que asigna a la Segunda, la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en donde se incluye, además de en otras –señaladamente las de Emigración y Políticas de igualdad– el Ministro de Trabajo e Inmigración. Este RD ha sido otra vez modificado parcialmente (¡¡) por Real Decreto 637/2009, de 17 de abril, si bien son pocas las tales modificaciones, aunque por lo que aquí respecta una de ellas sí afecta al Ministerio de Sanidad.

En la nueva estructura ministerial hay tres Ministerios que se ocupan de materias tradicionalmente laborales.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración que es el tronco tradicional y que gestionará la política del Gobierno en materia laboral, de ordenación y regulación del empleo y de Seguridad Social, así como del desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. (Con dos Secretarías de Estado: de la Seguridad Social, y de Inmigración y Emigración.

El Ministerio de Sanidad y Política Social, se encarga de la política del Gobierno en materia de salud, de planificación y asistencia sanitaria y de

consumo, así como el ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado para asegurar a los ciudadanos el derecho a la protección de la salud. (Recuérdese que en original RD de unos días antes se decía que asumiría las competencias en materia de salud, planificación y asistencia sanitaria, (Consumo)...., así como el ejercicio de las competencias de la administración general del Estado para asegurar a los ciudadanos el derecho a la protección de la salud.

Asimismo, corresponde a este Ministerio la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de cohesión e inclusión social, de familias, de protección del menor y atención a las personas dependientes o con discapacidad (Es decir la famosa Ley de Dependencia, que fue descrita como el cuarto pilar del Estado de Bienestar, cuya gestión está siendo mas que defectuosa, y que situando aquí, descoyunta la gestión de lo que en sentido amplio puede y debe llamarse “Seguridad social”, según la proyección razonable del desarrollo del artículo 41 de la Constitución).»

La modificación aludida antes suprime además la Secretaría de Estado de Sanidad.

Y el Ministerio de Igualdad. Que se ocupará de las actuaciones y medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades en todos los ámbitos, especialmente entre mujeres y hombres, y el fomento de la participación social y política de las mujeres.

Los organismos públicos existentes quedan adscritos a los departamentos ministeriales de acuerdo con la distribución de competencias establecidas en este real decreto, y en los términos que se determinen en los reales decretos por los que se apruebe la correspondiente estructura orgánica.

(En realidad pueden ser cuatro o cinco los Ministerios que tendrán que ocuparse de temas laborales: El Ministerio de Educación si se considera “laboral” y sin duda así seguirá siendo, una parte de la Formación profesional, que parece estar hoy ya completamente situada en el Ministerio de Educación, que cuenta con una Secretaria de Estado de Educación y formación profesional, enunciada ésta de modo irrestricto, es decir abarcando la anterior Formación profesional continua, o la “para el empleo”. Y el Ministerio de la Presidencia., que afrontará la gestión de la política del Gobierno en materia de función pública (Relaciones laborales en el Empleo público) y la coordinación de la Administración General del Estado en el territorio nacional, (en la Secretaría de Estado para la Función Pública.)

La modificación a que se está haciendo referencia ha corregido alguno de los desatinos –siempre subjetivos, evidentemente– que se habían producido en la anterior reestructuración.

Quedan por ver los RRDD de regulación de la estructura Básica de los nuevos Ministerios, que por lo que aquí respecta, no tendrían que modificar

mucho de la actualmente existente.... salvo la reubicación de las unidades que han migrado de un sitio a otro... y los correspondientes órganos consultivos, si se da el caso.

* * *

Esta, exposición de tipo orgánico, sumaria, exposición, tediosa, pero inexcusable, y más reveladora de lo que cabe deducir de una lectura superficial, permite desde luego afirmar... que el Convenio de la OIT cuya exposición encabezaba este trabajo, se cumple de sobra.

Lo que no es tan indiscutible es si se cumple bien, no para las exigencias de la OIT, sino para las del Estado. Por lo pronto, el aumento de órganos ha sido tan significativo, que la Vicepresidenta primera del Gobierno tuvo que llamar la atención a los diversos ministros, sobre ese tema (Dato recogido de la prensa). No se sabe con qué resultado. El aumento de gasto público que acompaña a esta reestructuración, debe ser lo mismo de significativo. La eficacia de la Nueva Administración se verá en poco tiempo,... es decir: que no se verá