

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 10 Feb. 2003, Rec. 560/2000

Ponente: Murillo de la Cueva, Pablo Lucas.

LA LEY 1313/2003

REGLAMENTO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO . NULIDAD DE LOS ARTÍCULOS 3.3 Y 11.1 ÚLTIMA FRASE.

En la Villa de Madrid, a 10 Feb. 2003.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Séptima por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo núm. 560/2000, interpuesto por la organización sindical Unión Progresista de Inspectores de Trabajo, representada por la procuradora D.ª Rosario Gómez Lora y asistida por letrado, contra el Real Decreto 138/2000, de 4 Feb. (LA LEY 728/2000), por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Se ha personado, como parte recurrida, la Administración, representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por la procuradora D.ª Rosario Gómez Lora, en nombre de la organización sindical Unión Progresista de Inspectores de Trabajo, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 138/2000, de 4 Feb. (LA LEY 728/2000), por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el cual fue admitido por la Sala, reclamando el expediente administrativo que, una vez recibido, se entregó a la parte recurrente para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando: «Primero. Que se admita a trámite el presente escrito, dándole el curso que en Derecho proceda y se tenga por deducida demanda correspondiente al recurso contencioso-administrativo núm. 1/560/00 con arreglo a los arts. 32 (LA LEY 2689/1998) y ss. de la Ley 29/1998, de 13 Jul., reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Segundo. Que por los motivos arriba expuestos y de conformidad con el art. 31 de la citada Ley 29/1998 (LA LEY 2689/1998), se declare la nulidad de los arts. 3.2 (LA LEY 728/2000), 3.3 (LA LEY 728/2000), 9.1 (LA LEY 728/2000), 11.1 (LA LEY 728/2000), 33.3 (LA LEY 728/2000) y 58.1 del RD 138/2000, de 4 Feb. (LA LEY 728/2000), por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social».

SEGUNDO. El Abogado del Estado se opuso a la demanda mediante escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala «dicte sentencia desestimando el presente recurso contencioso-administrativo».

TERCERO. No habiéndose solicitado por las partes la celebración de vista o la presentación de escritos de conclusiones, por providencia de 30 Nov. 2000, se declaran concluidas las actuaciones.

CUARTO. Con fecha 22 Nov. 2001, se dictó Providencia del siguiente tenor literal: «Oigase a las partes por plazo común de cinco días sobre la acumulación solicitada en el recurso 557/00 a quienes son recurrentes en los otros recursos 544/00 y 560/00». El Abogado del Estado manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada. La Sala, por Auto de 9 May. 2002, acuerda: «No procede la acumulación de los recursos 546/00, 557/00 y 560/00 al recurso 544/00».

QUINTO. Mediante Providencia de 11 Dic. 2002 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 4 Feb. 2003, en que han tenido lugar.

En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

Siendo ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El Real Decreto impugnado por la Unión Progresista de Inspectores de Trabajo desarrolla la Ley 42/1997, de 14 Nov. (LA LEY 3895/1997), ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ese texto legal dotó a la Inspección de Trabajo de una organización y funcionamiento ajustados a los principios constitucionales que tiene especialmente presente la descentralización territorial que caracteriza al Estado autonómico. De ahí las previsiones que hacen compatible su adscripción orgánica al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con una doble dependencia funcional: de la Administración General del Estado o de la autonómica, según la materia en la que actúen. Por su parte, la disposición recurrida se propone modernizar las estructuras y métodos de la institución inspectora «para dotarle de una mayor eficacia en el cumplimiento de sus fines y, asimismo, en el reconocimiento de las garantías de seguridad jurídica del administrado», según señala el Preámbulo del Real Decreto.

La recurrente no cuestiona la totalidad de este Reglamento, sino solamente algunas de sus disposiciones, las cuales se refieren a aspectos concretos del estatuto de la Inspección. El hilo conductor que se aprecia en el recurso presentado por la Unión Progresista de Inspectores de Trabajo es el de combatir lo que consideran restricciones ilegales a las facultades que la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997) atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Veamos en qué consisten los motivos de impugnación expresados en la demanda.

SEGUNDO. En primer lugar, se sostiene que no es conforme a Derecho el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento. Ese artículo se refiere a los «Supuestos especiales en la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social» y el apartado en cuestión dice así:

«2. Mediante instrucciones conjuntas de los Ministerios de Defensa y de Trabajo y Asuntos Sociales y para salvaguardar los intereses de la Defensa Nacional y la seguridad y eficacia de los centros, bases y establecimientos afectos a la misma, se determinará el procedimiento de inspección sobre

empresas que ejerzan actividades en centros, bases o establecimientos militares.»

La demanda afirma que esta disposición sobrepasa la limitación que a la actuación inspectora impone el artículo 4 de la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997), dedicado al ámbito en el que ha de llevarse a cabo, en su apartado 2, cuyo tenor es el siguiente:

«2. No obstante lo anterior, los centros de trabajo , establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones públicas continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las materias no afectadas por la misma.»

El exceso residiría en la limitación del acceso de los funcionarios de la Inspección a los centros de trabajo y establecimientos militares, cuando se trate de inspeccionar empresas que ejerzan sus actividades en ellos. No se discute la exclusión del ámbito de actuación de la Inspección «de los centros de trabajo y establecimientos militares dependientes de la Administración militar», pues son las Secciones Laborales previstas en los artículos 74 (LA LEY 1185/1980) y 75 del Real Decreto 2205/1980 (LA LEY 1185/1980) las llamadas a ejercer en ellos las funciones de la inspección laboral. La discrepancia se concreta en esa limitación de la presencia física de los inspectores .

Ahora bien, la demanda reconoce que tal obstáculo no está previsto ni en el artículo 4.2 de la Ley, ni en el precepto reglamentario recurrido. Lo deduce, pues, de la remisión a las instrucciones conjuntas de los Ministerios de Defensa y de Trabajo y Asuntos Sociales. Y, en esa remisión, aprecia una nueva vulneración: dado que el procedimiento de inspección está regulado con carácter general en los artículos 4 a 8 de la Ley, el precepto reglamentario combatido los infringe al descartar su aplicación en este caso y, al mismo tiempo, desconoce el artículo 13.2 b) de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992), el cual prohíbe delegar la adopción de disposiciones de carácter general, que es lo que realmente hace el artículo 3.2 recurrido, ignorando, de paso, que es al Gobierno a quien se habilita en la disposición final Única núm. 2 de la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997) a dictar las normas necesarias para su desarrollo y aplicación. Y eso, también, implica infracción del artículo 13.5 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) que prohíbe delegar las competencias delegadas. La conclusión no es otra que la procedencia de declarar la nulidad del apartado 2 del artículo 3, de acuerdo con el artículo 62.2 de la Ley 30/1992.

La impugnación no puede prosperar. Al margen de que la limitación mencionada por la demanda no está prevista en la disposición recurrida, es evidente que el artículo 4.2 de la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997) establece una excepción al ámbito de actuación de la Inspección . No es ella la llamada a intervenir cuando se trate de centros de trabajo en los que la vigilancia esté atribuida a otros órganos de las Administraciones públicas. Ciertamente, la Ley no dice que eso suponga el apartamiento absoluto de la Inspección de Trabajo , pues salva sus competencias en lo que no las afecte la normativa específica de aquéllos. En el caso de los centros afectos a la Defensa nacional es evidente que concurren razones suficientes para justificar esta especialidad y, por eso, el Real Decreto 2205/1980 (LA LEY 1185/1980) encomendó a las Secciones Laborales existentes en los cuarteles generales del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire el ejercicio de las funciones propias de la Inspección de Trabajo respecto del personal civil no funcionario que preste servicios en tales centros.

Por lo demás, tiene razón el Abogado del Estado cuando advierte que la remisión a las instrucciones conjuntas de los Ministerios indicados no pretende la sustitución del procedimiento de inspección legalmente establecido por otro distinto, sino que solamente contempla aspectos formales que no desnaturalizan la esencia de la función inspectora , ni su autonomía. Es decir, que como advierte el propio artículo 3 del Reglamento, solamente añade peculiaridades. Y las peculiaridades pueden consistir en elementos singulares pero no suprimir aquello respecto de lo que introducen alguna diferencia significativa. Por eso, no podemos apreciar en el artículo 3.2 del Reglamento las infracciones alegadas: ni exceso respecto al artículo 4.2 de la Ley, que se respeta, ni sustitución del procedimiento legalmente establecido por otro a determinar por medios infralegales ni, tampoco, la delegación de la potestad reglamentaria que prohíbe la ley.

TERCERO. Se impugna, a continuación, el apartado 3 de ese mismo artículo 3 del Reglamento, conforme al cual:

«3. Las actuaciones inspectoras en centros o dependencias de la Administración pública se preavisarán a quien se encuentre al frente del centro a inspeccionar .»

La demanda sostiene que contradice lo dispuesto por el artículo 5.1 de la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997) y, en la medida en que se remite a él, el artículo 8.3 del mismo texto legal. El primero dice:

«Artículo 5. Facultades de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social para el desempeño de sus competencias.

En el ejercicio de sus funciones, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen el carácter de autoridad pública y están autorizados para:

1. Entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo , establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo.

Si el centro sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

Al efectuar una visita de inspección deberán comunicar su presencia al empresario o a su representante o persona inspeccionada , a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.»

Argumenta la demanda que el Reglamento incurre en exceso respecto de esas previsiones legales y que no cabe confundir el deber de comunicar a quien sea inspeccionado la presencia de la inspección con el preaviso, pues, claramente, son cosas distintas. Asimismo, advierte que la regla del preaviso introducida por el precepto impugnado, además de una limitación legalmente no prevista a las facultades de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, pone en peligro la eficacia de su actuación. Por su parte, el Abogado del Estado pretende justificar la conformidad a Derecho de la norma reglamentaria diciendo que la ampara el artículo 4.2 de la Ley antes citado y, razonando a partir del deber de comunicar la presencia de la Inspección , como si lo identificara con el preaviso, y de la posición constitucional de las Administraciones Públicas, plenamente sometidas a la Ley y al Derecho. También aduce los principios de cooperación y coordinación interadministrativas, enunciados en los artículos 4 (LA LEY 3279/1992) y 18 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992), y llega a mencionar las reglas de la cortesía recogida en «antiguos textos de la Ley de Bases de Régimen Local cuando se referían a la inspección de entidades comprendidas en el ámbito de esa normativa».

La norma reglamentaria recurrida es, a juicio de esta Sala, ilegal. No sólo porque vulnera los preceptos legales invocados por la actora, sino porque, también, infringe el artículo 14.1 de la Ley 42/1997 según el cual:

«1. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social mediante visita a los centros o lugares de trabajo , sin necesidad de aviso previo (...)».

Por otro lado, no hay duda de que las facultades de la Inspección abarcan los centros y establecimientos de las Administraciones públicas, ya que el artículo 4.1 de la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997) los incluye en su ámbito de actuación. Y frente a estas previsiones terminantes de la ley, los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado no pueden ser acogidos. En primer lugar, porque el deber de preavisar que incluye el Reglamento es distinto del que la Ley impone de comunicar la presencia de la Inspección . La comunicación hay que practicarla en el momento en que se inspecciona. El preaviso, por definición, es anterior. Además, la Ley distingue claramente el uno de la otra y no deja dudas sobre su propósito de excluirlo. En segundo

lugar, nada tiene que ver el sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho que impone la Constitución con que deba dársele aviso previo de las inspecciones laborales a quien esté al frente del centro a inspeccionar, ni tampoco los principios de colaboración y coordinación interadministrativas. Precisamente, aquí el sometimiento a la Ley exige que no se imponga una limitación a la labor inspectora que la Ley rechaza expresamente y los principios anteriores no pueden servir para justificar que se obstaculice o dificulte ilegalmente la acción de los inspectores. En fin, la obligación de preavisar puede, ciertamente, dificultar la tarea de vigilancia que corresponde a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, perjudicando la eficacia de su labor y, con ello, no sólo las previsiones legales que la buscan, como el artículo 15.3 de la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997), sino también el principio constitucional que la exige.

Por tanto, en virtud de los artículos 9.3 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) y 51.1 y 62.2 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992), procede que declaramos la nulidad del apartado 3 del artículo 3 del Reglamento de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social.

Y, en fin, del artículo 4.2 de la Ley no se desprende la necesidad de este preaviso pues se refiere a supuestos en los que, según se ha dicho antes, es otra autoridad la llamada a ejercer la inspección de trabajo. Es decir, trata de una cuestión distinta a la que aquí se plantea.

CUARTO. La siguiente impugnación se dirige contra el apartado 1 del artículo 9. En particular, en cuanto somete a los miembros de la Inspección a «los criterios técnicos y directrices establecidos por las autoridades competentes». El texto del citado apartado dice así:

Artículo 9. Obligaciones.

1. Los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social servirán con objetividad los intereses generales y actuarán de acuerdo con los principios constitucionales de eficacia y jerarquía, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con sujeción a los criterios técnicos y directrices establecidos por las autoridades competentes.

(...)

La recurrente considera que ese sometimiento impuesto reglamentariamente vulnera el artículo 6.1 de la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997), cuyo texto es el siguiente

«Artículo 6. Unidad de función, autonomía técnica, especialización y carácter de autoridad competente de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

1. Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social están facultados para desempeñar todas las competencias que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene atribuidas en el artículo 3 de esta Ley, y en su ejercicio gozarán de plena autonomía técnica y funcional y se les garantizará su independencia frente a cualquier influencia exterior indebida en los términos de los artículos 6 del Convenio número 81 y 8 del Convenio número 129 de la Organización Internacional del Trabajo .»

En particular, la demanda indica que el Reglamento ignora, mejor dicho, vacía de contenido la autonomía técnica y funcional que, por exigencia del artículo 6 del Convenio núm. 81 y del artículo 8 del Convenio 129 de la Organización Internacional del Trabajo, ha reconocido la Ley a los funcionarios de la Inspección de Trabajo. Asimismo, entiende la actora que el precepto reglamentario también desconoce el artículo 18.3.7 de la Ley, conforme al cual:

«3. La Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene las siguientes competencias:

(...)

3.7. La definición de los criterios técnicos y operativos comunes para el desarrollo de la función inspectora en aplicación de los objetivos de carácter general que defina la Conferencia Sectorial.»

Ese desconocimiento deriva, para la actora, del hecho de que esta previsión legal ya es atendida por el artículo 24.1 y 2 del Reglamento. Aduce, igualmente, la indeterminación de la que hace gala el Reglamento al referir la habilitación para fijar los criterios técnicos y las directrices a las «autoridades competentes». En fin, cita en apoyo de sus tesis la sentencia del Tribunal Constitucional 182/1990 (LA LEY 1575-TC/1991) en la que se estimó el recurso de amparo de una inspectora de Trabajo que fue sancionada por negarse a formular una propuesta de sanción.

No compartimos la interpretación que hace la recurrente. *El artículo 11.1 del Reglamento no incurre en las infracciones que menciona la demanda. Someter a los funcionarios de la Inspección a los criterios técnicos y a las directrices que fijan las autoridades competentes no vacía de contenido la autonomía ni la independencia que les atribuye la Ley. Al contrario, es razonable pensar que si el legislador ha configurado la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un sistema (artículo 1 de la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997)), la unidad de cuya función predica sin perjuicio de la especialización necesaria (artículo 6), al tiempo que proyecta en su organización ese sentido unitario e integral (artículo 15) y, además, expresa su dependencia de la autoridad central (artículo 18.2), disponiendo que funcione observando el principio de trabajo programado y en equipo (artículo 19.1) y pretende garantizar su actuación coherente (artículo 21.3) y eficaz (artículo 15.3), sean imprescindibles el establecimiento y la observancia de criterios técnicos comunes y la determinación de directrices sobre la forma de actuación.*

Y la propia Ley lo prevé en su artículo 18.3.7 sin que deba entenderse que solamente ofrece cobertura a las normas del artículo 24 del Reglamento, pues mientras este artículo enfoca la autonomía técnica y funcional de los inspectores al regular el desarrollo de su actuación, el artículo 9.1 lo hace al tratar de las obligaciones de los miembros de la Inspección. Además, el artículo 18.3.12 aporta elementos adicionales en este mismo sentido cuando se refiere a la definición de los principios interpretativos y técnicos comunes a la actuación del sistema de la Inspección de Trabajo que compete hacer a la Autoridad central.

En definitiva, el conjunto de la regulación legal y la previsión expresa del artículo 18.3.7 y 12 ofrecen a la norma reglamentaria cuestionada la cobertura suficiente y, desde luego, el artículo 9.1 no incurre aquí en exceso respecto de ellos. Ni siquiera por lo que la actora considera indeterminación de la expresión «autoridades competentes», pues por ellas no puede entenderse otra cosa que las que la propia Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997) establece en la estructura que define y desarrolla el Reglamento en preceptos que no han sido recurridos.

Por último, la sentencia del Tribunal Constitucional que se invoca no puede servir para justificar la pretensión de la actora pues, según se ha dicho, resuelve un recurso de amparo que contempla unas circunstancias muy específicas de las que no pueden deducirse la consecuencia de que no cabe sujetar la actuación inspectora a criterios técnicos determinados ni sentar directrices orientadoras de la misma. Por tanto, esta impugnación debe ser desestimada.

QUINTO. La siguiente impugnación se dirige contra la última frase del apartado 1 del artículo 11 del Reglamento. El texto completo de ese número 1 es éste:

«Artículo 11. Incompatibilidad, abstención y recusación de inspectores y subinspectores.

1. Los funcionarios del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social quedan afectados por el régimen general de incompatibilidades de la función pública. En razón a su función, los inspectores y subinspectores no podrán tener interés directo ni indirecto en empresas o grupos de empresas objeto de su actuación, ni asesorar o defender a título privado a personas físicas o jurídicas con actividades susceptibles de la acción inspectora; se abstendrán en

todo asunto en que concurra interés para la asociación o sindicato de su afiliación.»

La obligación de abstenerse en asuntos en los que concurra interés para el sindicato o asociación a que pertenezca el miembro de la Inspección actuante es considerada como un exceso respecto de la norma legal correspondiente, esto es, el artículo 12.3 de la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997). Dice ese precepto:

«Artículo 12. Deber de sigilo e incompatibilidades.

(...)

3. Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los subinspectores de Empleo y Seguridad Social estarán sujetos a las incompatibilidades y a los motivos de abstención y recusación de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas.»

Según se aprecia, no hay en la norma legal reproducida nada más que una remisión a las reglas generales que rigen en esta materia en la función pública. Por eso, sostiene la recurrente que aquí no sólo se ha producido un exceso no permitido al Reglamento, sino que se llega a afectar la propia libertad sindical que la Constitución reconoce como derecho fundamental en su artículo 28.1. Y es que, dice la demanda, lo que en realidad está haciendo la norma reglamentaria discutida es convertir en interés del funcionario el de su sindicato, presumiendo que, por la sola afiliación, aquél pierde la objetividad e imparcialidad con la que debe conducirse en el desempeño de su cometido. Lo que es especialmente grave vistos los términos de la norma reglamentaria: el interés al que se refiere se enuncia con tanta amplitud que, prácticamente, podría impedir cualquier actuación de los funcionarios de la Inspección miembros de una organización sindical, ya que pocos asuntos, propios de la actuación de la Inspección, habría en los que ese sindicato no estuviera interesado. Por lo demás, si debiera interpretarse esta obligación de abstención en el sentido de que sólo proceda cuando se inspeccione al sindicato en la medida en que aparezca como empresario, la previsión reglamentaria no añade nada a lo que resulta de las normas generales. Así, pues, o hay exceso o hay defecto. Y en tanto quepa la duda de su sentido, genera inseguridad.

También recuerda la actora el diferente criterio seguido, en punto a incompatibilidades, por la Ley Orgánica 11/1985 (LA LEY 2063/1985), de Libertad Sindical, en su artículo 3. Y, sobre todo, observa que se trata de una extralimitación innecesaria.

Debemos estimar la pretensión de la recurrente. La norma reglamentaria va más allá de la Ley que ha de desarrollar, la cual no apunta ninguna concreción de esta naturaleza al régimen general en materia de abstención y recusación. Y supera igualmente el artículo 28 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992), que tampoco prevé una causa de este tipo, por lo que no puede ofrecerle su cobertura, como pretende el Abogado del Estado. En efecto, el Reglamento no está contemplando un supuesto en el que medie interés directo del funcionario o su relación de servicio con persona interesada, pues en ninguna de esas situaciones se encuentra el de la Inspección perteneciente a un sindicato o asociación. Lo que hace el artículo 11.1 del Reglamento es innovar una obligación de abstención de carácter genérico que, además de superar lo previsto en las leyes, afecta a la libertad sindical. Y es que no puede pretenderse excluido este efecto por el mero hecho de que ese derecho fundamental comprende también la facultad de no afiliarse, como sugiere el Abogado del Estado. Sucede lo contrario, porque, tal como está construido el precepto recurrido, impide que los funcionarios de la Inspección puedan sindicarse, si así lo desean, ya que, de hacerlo, como prácticamente todas las tareas que han de desempeñar son, en principio, del interés de los sindicatos, estarían obligados a abstenerse sistemáticamente. Es decir, la norma reglamentaria impide a los afectados por ella ejercer todas las facultades que derivan de la libertad sindical. Es claro, por tanto, que se trata de una previsión normativa ilegal, cuya nulidad, conforme al artículo 62.2 de la Ley 30/1992, debemos declarar porque, al tiempo que infringe los preceptos legales citados, incumple los artículos 28.1, 9.3, 53.1 y 81.1 de la Constitución y el artículo 51.1 de la Ley 30/1992.

SEXTO. El último motivo de la demanda se dirige contra los artículos 33.3 y 58.1.1.º del Reglamento. Veamos lo que dicen.

«Artículo 33. Normas de distribución territorial.

(...)

3. Las actuaciones inspectoras sobre empresas o sectores con actividad en el territorio de más de una comunidad autónoma, se ejercerán por la Dirección Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social regulada en este Reglamento, sin perjuicio, si así se determinase, de la colaboración y participación de las Inspecciones Provinciales bajo unidad de acción y de criterio.»

«Artículo 58. Cometidos funcionales de la Dirección Especial de Inspección adscrita a la autoridad central.

1. La Dirección Especial de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en dependencia directa de su autoridad central, tiene los cometidos inspectores siguientes:

1.º Organización, coordinación, y ejecución de operaciones y actuaciones inspectoras en materia de régimen económico de la Seguridad Social respecto de sujetos, sectores o situaciones que se extiendan en el territorio de más de una Comunidad Autónoma.»

Lo que se combate es esa atribución a la Dirección Especial dependiente de la Autoridad central de las actuaciones inspectoras relativas a sujetos, sectores o situaciones que se extiendan a más de una Comunidad Autónoma. Y se cuestiona por considerar que es contraria al artículo 18.3.9 de la Ley 42/1997 (LA LEY 3895/1997). En él se dice lo siguiente:

«Artículo 18. La Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

(...)

3. La Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene las siguientes competencias:

(...)

3.9. La inspección de los centros regidos o gestionados por la Administración General del Estado, así como la dirección y ejecución de las actuaciones inspectoras de ámbito supra-autonómico y la emisión de los informes que procedan.»

Esa infracción la aprecia la recurrente en que estos preceptos alteran el sistema de distribución de competencias entre los distintos órganos de la Inspección previstos en la Ley. Ese sistema descansa en la regla, deducida del artículo 18.3.9 de la Ley y de los artículos 47.9 y 52.1 del Reglamento, conforme a la cual serán competentes las Inspecciones provinciales salvo que, por la dimensión supra-autonómica del asunto, deba intervenir la Dirección especial. Pues bien, lo que hacen los artículos 33.3 y 58.1.1.º es alterar ese esquema en el que es la dimensión territorial del asunto, de la actuación inspectora lo que cuenta, introduciendo una perspectiva subjetiva: si la actuación, aun circunscrita a un ámbito provincial, afecta a una empresa, sujeto, sector o situación que se extiendan a más de una Comunidad, será competente no la Inspección provincial, sino la Dirección especial.

De ahí deriva un efecto negativo: el vaciamiento de las competencias de las Inspecciones provinciales. Y si se ignorara lo que los preceptos recurridos establecen y se siguieran los criterios que recogen los artículos 47.9 y 52.1 del Reglamento, entonces se estaría facilitando que los sujetos pasivos de las actuaciones inspectoras las impugnaran. Pero lo decisivo es, para la actora, la contradicción en que los artículos 33.3 y 58.1.1.º se hallan respecto del artículo 18.3.9 de la Ley. De ahí que pidan que los declaremos ilegales en virtud de los artículos 9.3 de la Constitución y 51.1 de la Ley 30/1992.

No cabe acceder a esta pretensión. Los preceptos en cuestión no son contrarios a la Ley 42/1997, particularmente, a su artículo 18.3.9. Nada hay en éste que impida adoptar la solución recogida en el Reglamento, la cual, por lo demás, sigue el criterio territorial, si bien lo combina con la dimensión del sujeto inspeccionado o con la de la situación que se afronte. Por lo demás, no se puede concebir la Inspección como un conjunto fragmentado de unidades en el que haya una suerte de compartimentos estancos. Al contrario, la Ley desde su primer artículo habla de un sistema del cual predica, después, su carácter integrado y unitario, sin perjuicio de la especialización que sea precisa y de su adaptación a la naturaleza descentralizada del Estado autonómico. Por eso, no debe temerse ese vaciamiento de las Inspecciones provinciales, siendo más razonable entender, con el Abogado del Estado, que las normas cuestionadas complementan sus cometidos desde el momento en que el propio artículo 33.3 prevé su colaboración con la Dirección especial.

SÉPTIMO. Procediendo la estimación parcial del presente recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con el artículo 107.2 de la Ley de la Jurisdicción, esta sentencia deberá publicarse en el Boletín Oficial del Estado.

OCTAVO. A tenor de lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, no se hace imposición de costas.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

FALLAMOS

1.º Que estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo núm. 560/2000, interpuesto por la Unión Progresista de Inspectores de Trabajo contra el Real Decreto 138/2000, de 4 Feb. (LA LEY 728/2000), por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, y anulamos:

a) el apartado tercero del artículo 3, que dice «Las actuaciones inspectoras en centros o dependencias de la Administración pública se preavisarán a quien se encuentre al frente del centro a inspeccionar».

b) la última frase del apartado 1 del artículo 11, que dice «se abstendrán en todo asunto en que concurra interés para la asociación o sindicato de su afiliación».

2.º Que no hacemos imposición de costas.

3.º Publíquese esta Sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos mandamos y firmamos

PUBLICACION.

Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Exmo. Sr. Magistrado D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario de la misma, certifico.