

elaborado con participación exclusiva de representantes salariales y de la UGT, sin permitirse la participación de CC.OO. y habiéndose designado un delegado de salud en cada Centro de trabajo pertenecientes todos ellos a UGT. La comisión, por la naturaleza de sus cometidos y funciones en relación a una materia que afecta directamente a las condiciones de trabajo, como es la de la salud laboral, objeto que afecta al cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias, no puede ser calificada, desde luego, ni como comisión de administración y ejecución del Convenio Colectivo, ni tampoco como una mera comisión de estudio y seguimiento, sino que en cuanto destinada a la mejora de las condiciones de seguridad en el trabajo dentro de la empresa afecta de forma inmediata a la regulación de esas condiciones de la que no puede ser excluida el sindicato accionante, en tanto que el tema sea objeto de negociación, como ocurre en el presente caso, más allá de las previsiones legales de la participación de los representantes legales en el Centro de trabajo (art. 19.3 E. T.) bajo la forma de labor de vigilancia y control de las condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo en la Empresa (art. 64.1.8, b) E. T.). Aunque la acción colectiva para la tutela de la seguridad no tiene como principal método de acción la contratación colectiva en el sentido tradicional del término, nos encontramos en este caso ante una actuación sindical que sigue una metodología materialmente negociada en cuanto al establecimiento, por vía consensual, de estándares y niveles de protección para lo que no es legítimo dejar fuera al sindicato accionante por la mera razón de no haber aceptado ni el plan de reestructuración ni el Convenio Colectivo vinculado a él. Incluso valorando esta comisión de seguridad e higiene en el conjunto del acuerdo y en las materias en él reguladas, en la dinámica de intercambios que están en su base y en conexión con el llamado plan estratégico, no es posible encontrar una estrecha relación entre esta comisión y la ejecución del Convenio y de sus compromisos. Más bien se trata de una comisión prevista para acordar (y por ello negociar) cuestiones nuevas, distintas del pacto mismo, previendo el Convenio Colectivo mediante el establecimiento de esta comisión, la posibilidad de fijar para el futuro las condiciones efectivas de seguridad e higiene en la Empresa y las medidas consiguientes o lo que es lo mismo condiciones de trabajo, que no han sido reguladas en el Convenio Colectivo el cual tampoco prefijó en el mismo sus bases o reglas, dejando plena libertad a los integrantes de la comisión, que goza de plena libertad para regular *ex novo* el plan de seguridad e higiene previsto.

Así las cosas, ha de rechazarse que el hecho de no haber suscrito el XI Convenio Colectivo de la Empresa pueda justificar que se excluya la participación del sindicato demandante en esta comisión, sin que legítimamente se le pueda exigir que dé su previa conformidad a dicho Convenio, al tratarse materialmente de llegar a acuerdos en el establecimiento de dicho plan que, además, por su propia naturaleza han de constituir una regulación general y omnicompreensiva de este aspecto de las condiciones de trabajo en la Empresa en cuestión, por lo que la actuación de dicha comisión supone una modificación de las condiciones de trabajo, y el establecimiento de nuevas previsiones o reglas para regir las relaciones en el ámbito de aplicación del Convenio. Por ello, la

comisión prevista en el art. 79 del Convenio Colectivo ha de entenderse como una comisión «negociadora» a los efectos de la doctrina establecida en la STC 73/1984, y, consiguientemente la no admisión en la misma del sindicato accionante ha lesionado su derecho a la libertad sindical del art. 28.1 C. E.

8. Hemos de estimar parcialmente la demanda de amparo, en lo que se refiere a la citada comisión de seguridad e higiene. El otorgamiento del amparo ha de conducir lógicamente a la declaración de nulidad parcial de las resoluciones judiciales impugnadas. De conformidad con los términos del súplico de la demanda se solicita además la nulidad de la composición de la comisión controvertida así como sus acuerdos, o alternativa y subsidiariamente al reconocimiento del derecho del sindicato accionante de formar parte en dicha comisión. Teniendo en cuenta los criterios ya establecidos en las SSTC 73/1984, 86/1991 y 137/1991, y dado que el Convenio Colectivo correspondiente ha sido ya aplicado habiendo concluido su período de vigencia y que la vida de la comisión aquí controvertida está ligada a la de dicho Convenio Colectivo, y que su función se limitaba a establecer un plan de seguridad e higiene que por su naturaleza no puede ser eliminado con efectos retroactivos, hemos de limitar nuestro pronunciamiento, en aplicación del art. 55 LOTC, al reconocimiento del derecho de conformidad con su contenido constitucionalmente garantizado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo solicitado y, en consecuencia:

1. Declarar la nulidad de la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 4 de Oviedo de 17 de noviembre de 1988 y la del Tribunal Central de Trabajo de 29 de marzo de 1989 únicamente en lo que se refiere a la Comisión de Seguridad y Salud Laboral creada en el art. 79 del XI Convenio Colectivo de la Empresa Nacional Santa Bárbara, Sociedad Anónima.

2. Reconocer el derecho de libertad sindical del sindicato demandante y en concreto el derecho a formar parte de dicha comisión.

3. Denegar el amparo en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a treinta de septiembre de mil novecientos noventa y uno.-Francisco Rubio Llorente.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Gabaldón López.-Firmados y rubricados.

26653 Pleno. Sentencia 185/1991, de 3 de octubre. Conflicto positivo de competencia 563/1985. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinadas actas de obstrucción de la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, Vicepresidente; don Fernando García-Món y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 563/1985 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra las actas de obstrucción de la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona número 01037-1985 y 00306-1985. Ha sido parte el Gobierno de la Nación y Ponente el Magistrado don José Luis de los Mozos y de los Mozos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado el 19 de junio de 1985, el Abogado de la Generalidad de Cataluña planteó, en nombre del Consejo Ejecutivo de

la Generalidad de Cataluña, conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que las actas de obstrucción núms. 01037-1985 y 00306-1985 que la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona levantó respectivamente a la empresa «Color Delcia, Sociedad Anónima», y al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Afirma la representación del Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma que las citadas actas de obstrucción vulneran lo dispuesto en el art. 149.1.7 C.E., 11.2 Estatuto Autonómico Catalán (EAC) y en el Real Decreto de transferencia 2.210/1979 en atención a las siguientes consideraciones:

a) Afirma el Abogado de la Generalidad que, sobre la base de las normas citadas, la ejecución de la legislación laboral corresponde a la Comunidad Autónoma. Ejecución que comprende la inspección ordinaria (SSTC 32/1983 y 42/1983) -garantizada respecto a la Inspección de Trabajo por su dependencia funcional y jerárquica (art. 23.1 Real Decreto 2.210/1979)-. En consecuencia, cuando la actuación inspectora se concrete en un acta de obstrucción referida a materia laboral habrá que entender que la misma -y lógicamente la eventual actuación sancionadora posterior- corresponde a Cataluña.

b) Se trata de saber, en segundo término -aunque en el escrito de planteamiento estas consideraciones aparecen en primer lugar- cuándo un acta de obstrucción ha de entenderse referida a la materia laboral. El criterio para resolver esta cuestión ha de ser, según la representación de la Generalidad, no el del «fin último» que motiva la actuación inspectora -que conduce a una esfera excesivamente «amplia y confusa», particularmente inadecuada en una materia en la que los títulos competenciales (legislación laboral y seguridad social) se encuentran interconectados-, sino «la relación de hechos» que consta en el acta. Y

ello en cuanto que son los hechos narrados en el acta los que vinculan a la autoridad llamada a sancionar por tener que ser considerados en el expediente administrativo posterior. Las alusiones a normas jurídicas, en cuanto no vinculan a la Autoridad laboral, no habrán de ser relevantes a la hora de determinar a quién corresponde la tramitación de un acta de obstrucción.

c) En consecuencia, las actas 01037-1985 y 00306-1985 en cuanto referidas a obstrucción consistente en la no aportación de determinados documentos de carácter estrictamente laboral –documentación sobre horas extraordinarias, en su caso, y sobre el plus de transporte, en el otro– han de ser incluidas en la esfera competencial de la Comunidad Autónoma. Sin que esta conclusión quede alterada por el hecho de que se cite en la propuesta de sanción el art. 4 Real Decreto-ley 10/1981 en atención tanto a la no vinculación de la autoridad laboral por la propuesta como a la circunstancia de que sea también aludido el art. 57 Estatuto de los Trabajadores (ET) –que hace referencia a las infracciones laborales de los empresarios–.

2. La Sección Primera, en providencia de 3 de julio de 1985, acordó admitir a trámite el conflicto de competencia, dar traslado al Gobierno a fin de que aportara los documentos y realizara las alegaciones que considerara convenientes, dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Territorial de Barcelona a los efectos del art. 61.2 LOTC y publicar la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Personado el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, formula alegaciones interesando que se dicte Sentencia declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida.

El Abogado del Estado «acepta plenamente el planteamiento general que realiza la demanda en cuanto a las actas objeto del conflicto». Sin embargo, sostiene la solución opuesta a la postulada por la Generalidad toda vez que, a su juicio, las mismas se refieren sin lugar a dudas a materia de competencia estatal como es la Seguridad Social. En efecto, dado que los hechos constitutivos de la infracción –no aportación de determinados documentos– constituyen infracción tanto laboral como de Seguridad Social (arts. 2 y 4 Real Decreto-ley 10/1981), no cabe duda que el criterio decisivo para adscribirlos a un determinado título competencial ha de ser la norma legal en cuya virtud se propone la sanción. Y como quiera que se cita expresamente el art. 4 del Real Decreto-ley 10/1981 que es una norma de Seguridad Social –siendo la cita del art. 57 ET mera consecuencia de su tenor literal– es claro que la competencia controvertida corresponde al Estado.

4. Por providencia de 1 de octubre de 1991 se fijó para deliberación y fallo el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de resolver las cuestiones planteadas hay que advertir que este Tribunal no entrará ahora a considerar la discutible posibilidad de que un acta de la Inspección de Trabajo –acto de iniciación de un expediente sancionador según señala el art. 51.1 a) de la Ley 8/1988– pueda ser objeto de un conflicto de competencia –dado su difícil encaje entre las disposiciones, resoluciones o actos a los que alude el art. 63.1 LOTC–. Cuestión que no será examinada en vista de que no se ha planteado al respecto alegación alguna.

2. Se discute en el presente conflicto de competencia si la instrucción y resolución del expediente sancionador derivado de las actas de obstrucción levantadas por la Inspección de Trabajo de Barcelona con los núms. 01037-1985 y 00306-1985 corresponde a la Administración Estatal o a la Autónoma. A juicio de la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, las citadas actas entran en la esfera de la ejecución en materia laboral, de modo que, a la vista del art. 149.1.7. C.E. y 11.2 EAC, las cuestiones derivadas de las mismas competieren a la Administración Autónoma. Esta argumentación es combatida por el Abogado del Estado sobre la base de que la obstrucción se ha producido en materia de régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 C.E.), correspondiendo por tanto la competencia a la Administración del Estado.

La discrepancia entre ambas partes se origina, de un lado, en la posibilidad de que en la ejecución de la legislación sobre infracciones en materia laboral –y en las correspondientes facultades comprobadoras atribuidas a la Inspección de Trabajo– concurren distintos títulos competenciales. Y de otro, y sobre todo, en el distinto trayecto argumental que ambas representaciones siguen para determinar el título competencial aplicable. Para el Abogado de la Generalidad lo decisivo para determinar el título competencial aplicable son los hechos que el Inspector ha descrito en el acta. Ello ha de ser así, se argumenta, en la medida en que sólo los mismos son relevantes en la posterior tramitación del expediente sancionador, mientras que la propuesta de sanción no lo es. En consecuencia, visto que ambas actas se refieren a la existencia de un inatendido «requerimiento de comparecencia y aportación de documentación laboral» referida, en el acta 01037-1985, a horas extraordinarias y sin ulterior precisión, en el acta 00306-1985 –aunque la Generalidad, entidad directamente afectada por esta última, afirma que era «concerniente al pago del plus de transporte»–, la representación de la

Comunidad Autónoma concluye que las actas de obstrucción se referían a materias laborales. Y, en consecuencia, que le correspondía la competencia para su tramitación.

Para el Abogado del Estado, la solución ha de ser distinta. A su juicio, la no aportación de documentos laborales puede dar lugar tanto a una obstrucción estrictamente laboral como a una obstrucción en materia de Seguridad Social toda vez que el análisis de la documentación laboral en poder de la empresa puede ser necesario también para comprobar la licitud de la actuación empresarial en relación con sus obligaciones de Seguridad Social. Desde esta perspectiva, la alusión a la «documentación laboral» que se ha dejado de aportar es insuficiente para determinar el título competencial aplicable pasando a ser decisiva «la norma legal al amparo de la cual se propone la sanción ya que tal cita supone la designación del supuesto de hecho en el que se considera comprendida la conducta». Y, puesto que ambas actas de obstrucción se fundamentan además de en los artículos hoy derogados 57 ET y 4 del Real Decreto-ley 10/1981 –norma referida a la inspección y recaudación de cuotas de la Seguridad Social–, habría que concluir que la competencia para su tramitación corresponde a la Administración estatal.

3. El criterio interpretativo propuesto por la Comunidad Autónoma puede ser, desde luego, aceptado con carácter general para determinar la competencia estatal o autonómica en relación con las actas de la Inspección de Trabajo, cuando las mismas se refieran a posibles infracciones de la legislación laboral cuyo cumplimiento corresponda verificar a ésta. Dado que son los hechos descritos en el acta los que dan pie a las posteriores actuaciones administrativas, a ellos habrá que estar para determinar la materia a la que aquélla ha de ser adscrita y, en directa conexión con ello, la autoridad administrativa competente para tramitar el correspondiente expediente.

En relación con las llamadas actas de obstrucción no es posible, sin embargo, aplicar directamente este criterio. Las actas de obstrucción no tienen como finalidad la incoación de un expediente por la posible existencia de una infracción material de las leyes laborales, sino más bien la de garantizar la propia efectividad de la labor inspectora a través de la apertura del procedimiento sancionador frente a conductas que «perturban, retrasan o impidan el ejercicio de las funciones que... tienen encomendadas los Inspectores de trabajo y los Controladores laborales» (art. 49.1, Ley 8/1988, sobre infracciones y sanciones de orden social). En consecuencia, los hechos constitutivos de obstrucción –y cuyo elenco viene ejemplificado en el citado precepto y en el art. 14 del Decreto 2.122/1971, aludido en las actas objeto del conflicto– no pueden ser asociados de forma inmediata a los diversos títulos competenciales concurrentes en la materia de infracciones en el orden social. Se hace preciso, por ello, un análisis más detenido de la cuestión planteada.

4. Entrando en este análisis, habrá que destacar ante todo que, al levantarse las actas frente a conductas obstructivas de la acción inspectora –iniciándose, lógicamente, el procedimiento que concluirá, en su caso, con la imposición de las sanciones correspondientes–, todo ello aparece dirigido a castigar un específico incumplimiento del deber de colaboración con la Inspección de Trabajo que el Ordenamiento impone a determinadas personas –normalmente los empresarios o empleadores–. Desde esta perspectiva, la obstrucción o resistencia a la labor inspectora ha de considerarse como una infracción autónoma, desvinculada del resto de las posibles infracciones en que el sujeto obstructor pueda haber incurrido –y cuya verificación no ha sido posible precisamente en razón de su conducta–. Este carácter autónomo viene avalado por los preceptos que, en la actualidad, configuran la infracción de obstrucción –incluidos en el capítulo séptimo de la Ley 8/1988, rubricado «disposiciones comunes».

Pues bien, en este contexto, no cabe duda que la actuación sancionadora relativa a las obstrucciones ha de considerarse comprendida en las competencias de la Generalidad de Cataluña de acuerdo con los arts. 149.17 C.E. y 11.2 EAC. En efecto, en cuanto infracción autónoma de las leyes laborales dirigida a sancionar genéricos incumplimientos del deber de colaboración con la Inspección de Trabajo que el Ordenamiento impone normalmente a los empresarios y empleadores, las actividades conducentes a su sanción encuentran adecuado encaje en la ejecución de la legislación laboral. De ahí que, respecto de las actas de obstrucción, haya que reconocer en principio y con carácter general la competencia autonómica.

No puede olvidarse, sin embargo, que la Administración estatal conserva facultades ejecutivas relacionadas con materias en cuya ejecución participa decisivamente la Inspección de Trabajo ni que las sanciones por obstrucción aparecen también como un medio para facilitar la labor inspectora en general. Desde este segundo punto de vista, se hace preciso reconocer la existencia de un ámbito de competencia estatal en relación con la sanción de aquellas obstrucciones no ya de carácter genérico, sino que pretendan específicamente dificultar la actuación inspectora respecto de la verificación de hechos cuya sanción habría de corresponder al Estado. En ciertos casos, pues, será necesario determinar, a la vista del contenido del acta u otros indicios relevantes –actuaciones previas al despliegue de la actividad inspectora que se obstruye, autoridad que ordenó su desarrollo–, la finalidad perseguida por la actividad inspectora ya que si de ésta se deduce con claridad que

la investigación que ha sido obstaculizada perseguía en concreto verificar la existencia de unos hechos cuya sanción correspondiera al Estado a éste corresponderá también la sanción por la eventual obstrucción.

De todo lo anterior se deduce que, salvo que pueda determinarse de forma inequívoca que la actuación de la Inspección se haya referido específica y exclusivamente a materias que sean competencia del Estado, en cuyo caso la obstrucción o resistencia a la acción comprobadora del Estado llevada a cabo por la Inspección podrá ser objeto de conocimiento por la Administración estatal (STC 249/1988), hay que concluir que ordinariamente corresponde a la Generalidad de Cataluña la sanción por los actos de obstrucción o resistencia a la acción comprobadora de la Inspección de Trabajo, dada su competencia en materia de ejecución laboral de acuerdo con los arts. 149.1.7 C.E. y 11.2 EAC.

5. A la vista de este criterio, es preciso declarar que la competencia para tramitar los expedientes relativos a las actas de obstrucción núms. 01037-85 y 00306-85 corresponde a la Generalidad de Cataluña ya que de los datos que en ellas constan no es posible deducir en modo alguno que las obstrucciones descritas se dirigieran específicamente a obstaculizar una actividad inspectora en el ámbito de la exacción de las cuotas de la Seguridad Social, de competencia estatal (art. 149.1.17 C. E.). En ambas se alude genéricamente a la documentación laboral que la Empresa o Entidad afectadas dejaron de aportar sin que conste indubitablemente que tal aportación documental se exigió en función de una actuación inspectora dirigida de forma directa e inmediata a indagar la existencia de una infracción material cuya competencia sancionadora correspondiera al Estado —como sería, según señala el Abogado del Estado, la relativa a la recaudación de cuotas de Seguridad Social—. No puede olvidarse en este sentido que, al margen de sus eventuales repercusiones en relación con las obligaciones empresariales de cotización a la Seguridad Social, los documentos interesados —relación de horas extraordinarias y documentación sobre el pago del plus de transporte— tienen relevancia por sí solos en el plano estrictamente laboral.

Por otro lado, las actas se refieren expresamente, para fundamentar la propuesta de sanción, al hoy derogado art. 57. ET, que se refería a «infracciones laborales de los empresarios... contrarias a las disposiciones legales en materia de trabajo». Por lo demás, y en contra de lo que sostiene el Abogado del Estado, carece de relevancia y no sería además de por sí suficiente para afirmar que la acción inspectora en este caso estaba exclusivamente relacionada con la recaudación de cuotas de la Seguridad Social —título competencial esgrimido por la representación del Estado— la cita que en ambas actas se hace del art. 4 del Real Decreto-ley 10/1981 que, dado lo genérico del precepto, tiene más bien el sentido de dotar de cobertura legal la posible sanción a la conducta obstructora del inspeccionado.

De cualquier forma, la eventualidad de que la actuación genérica de la Inspección de Trabajo obstaculizada por el afectado pudiera tener ulteriores repercusiones en la detección de incumplimientos relacionados con la recaudación de la Seguridad Social, no puede justificar en modo alguno que de antemano y sin conocerse aún el resultado de la acción inspectora, pueda presumirse o considerarse como dominante una eventual competencia del Estado frente a la en todo caso indudable competencia de la Generalidad de Cataluña.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que la competencia controvertida en el presente conflicto de competencia corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a tres de octubre de mil novecientos noventa y uno.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-

26654 Sala Primera. Sentencia 186/1991, de 3 de octubre. Recurso de amparo 966/1988 contra Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, desestimando recurso de casación planteado contra la dictada por la Audiencia Territorial de Valencia, en la que se denegaba a la ahora actora recurso de audiencia al rebelde. Supuesta vulneración de los arts. 14 y 24 de la C.E.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Món y

Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bercijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

Voto particular que formula el excelentísimo señor don Vicente Gimeno Sendra a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia 563/1985

Discrepo de la presente Sentencia tanto con respecto al contenido del fallo, que debió ser inadmisorio, como con su fundamentación jurídica. El motivo de mi discrepancia reside en que, tal como se trasluce en el fundamento jurídico primero de la Sentencia, no existe «resolución o acto» que, de conformidad con el art. 63.1, de nuestra LOTC, haya podido infringir el reparto constitucional de competencias.

En efecto, la resolución impugnada no es más que un «acto de obstrucción» de la Inspección de Trabajo que, en el supuesto que nos ocupa, ha provocado la iniciación de un expediente sancionador. Si este dato fáctico resulta incontrovertible, es claro que la «Generalitat» no debió haber impugnado dicha «acta», que, en sí misma consideraba, no invade competencia alguna, sino que tan sólo contempla una «propuesta de sanción» (que, por otra parte, es susceptible de ser calificada, tanto de infracción de la legislación laboral —en cuyo caso sería competente la C. A.—, como de la Seguridad Social —competencia del Estado—) y, en cuanto tal, constituye un acto de mero trámite. La Generalidad Catalana debió, pues, haber esperado a obtener la resolución definitiva y tan sólo en el supuesto de que dicha sanción lo fuera por infracción de la legislación laboral, habría existido acto de invasión competencial, susceptible de ser impugnado ante este Tribunal Constitucional del que hubiera obtenido una Sentencia estimatoria sin este voto particular.

No ha sido éste, sin embargo, el criterio del Pleno que ha decidido estimar el presente conflicto contra dicha acta de obstrucción. Al haberlo hecho así, no sólo sienta un peligroso precedente (que, sin embargo, al no erigirse en doctrina, no creo que posibilite la impugnación futura de meras resoluciones interlocutorias), sino que, además, se ve obligada la Sentencia a realizar afirmaciones que, ni se coheren con la naturaleza de las actas de obstrucción, ni con las reglas constitucionales de distribución de competencias. De este modo, partiendo de la base de que «... la obstrucción o resistencia a la labor inspectora ha de considerarse como una infracción autónoma», se pasa a afirmar, en el mismo fundamento jurídico cuarto que «... la actuación sancionadora relativa a las obstrucciones ha de considerarse comprendida en las competencias de la Generalidad de Cataluña», si bien posteriormente se corrige esta conclusión en el sentido de reconocer que también el Estado goza de competencia en aquellas obstrucciones no genéricas que se refieran a «hechos cuya sanción habría de corresponder al Estado».

En mi opinión, ni las obstrucciones se rigen en una infracción «autónoma», ni las actas en las que se plasman constituyen competencia alguna, y ello por la sencilla razón de que tales documentos públicos de la Inspección de Trabajo no pueden expedirse al margen de un procedimiento sancionador. Antes al contrario, las actas de obstrucción son declaraciones de ciencia que, en el curso de un expediente sancionador, puede levantar la Inspección como consecuencia del incumplimiento por su destinatario de una determinada obligación, como lo es la de exhibición de documentos. Se trata, pues, de un incidente que puede surgir en un procedimiento sancionador destinado a reprimir una determinada conducta contraria a la labor inspectora, pero que, en modo alguno puede desgajarse del procedimiento principal del que trae causa. Dicho en otras palabras, se trata de un acto de trámite inmerso en un procedimiento administrativo en curso.

Por esta razón, la competencia de dicho acto de trámite la ostentaría la autoridad que haya de imponer la sanción, lo que, a los efectos de la distribución constitucional de competencias, significa que habrá que estar a la calificación jurídico material de la sanción que, desde el punto de vista de la atribución de competencias, la Constitución efectúa, para determinar a quien corresponde, si a la Comunidad Autónoma (sanciones por infracción de la legislación laboral) o al Estado (de la legislación de la Seguridad Social), la competencia controvertida. Al no haberse hecho así, y haberse impugnado un acto de mero trámite, es claro que el contenido de la Sentencia debió ser la inadmisión del conflicto de competencia.

Madrid a tres de octubre de mil novecientos noventa y uno.

González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 966/1988, interpuesto por la Entidad «Virgo Steamship Co.», representada por el Procurador de los Tribuna-