

EL REPARTO COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA EN MATERIA DE EMPLEO: PERSPECTIVAS TRAS EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA¹

MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

M^a LUISA PÉREZ GUERRERO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Huelva

EXTRACTO

Palabras Clave: Políticas de Empleo, Reparto de Competencias

La determinación de las materias que se encuentran comprendidas dentro del concepto de “empleo” y su inclusión en el concepto de “legislación laboral” a efectos de declarar la reserva competencial a favor del Estado o la posibilidad de ser transferidas a las Comunidades Autónomas ha arrojado bastantes dudas a la doctrina iuslaboralista. Dudas que han sido aclaradas en cierta medida por el Tribunal Constitucional.

Resulta crucial en la elaboración de los nuevos Estatutos de Autonomía, denominados ya generalizadamente “de segunda generación” y en su desarrollo y aplicación, contar con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la interpretación de los artículos 148 y 149 de la Constitución, en general, y del alcance del título competencial en materia de empleo, en particular. Con este objetivo este estudio se inserta en el presente número conmemorativo, para tratar de analizar el verdadero alcance de nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía en la regulación del Título competencial en materia de empleo.

ABSTRACT

Key Words: Employment Policy, Distribution of Competences

The determination of issues comprised within the concept of “employment” and their inclusion within the concept of “labour legislation” with regard to the distribution of competences in favour of the State or their transfer to Autonomous Communities has given rise to several doubts in labour law doctrine. These doubts have to a certain extent been clarified by the Constitutional Court.

The Constitutional Court’s doctrine on the interpretation of articles 148 and 149 of the Constitution, in general, and the scope of competences in issues of employment, in particular, becomes essential in drafting and developing the new Statutes of Autonomy, the so-called “second generation statutes”. With this objective, this study is included in this commemorative issue, to try to analyse the real scope of our Statute of Autonomy for Andalusia in the regulation of competences regarding employment.

¹ Este trabajo se realiza en el marco de desarrollo del Proyecto de Excelencia Investigadora *Estudio de las reformas estatutarias: los nuevos derechos estatutarios, Estado Social de las Autonomías y financiación autonómica*. SEJ-4078, que tiene como objetivo el estudio del Estatuto de Autonomía Andalúz desde diferentes perspectivas. Una de éstas, como no podía ser de otro modo, se centra en el análisis de los derechos sociales y políticas laborales. Hemos de hacer constar que la línea investigación que presentamos cuenta con importantes trabajos del grupo de investigación andalúz SEJ 322, que, desde hace más de diez años, analiza las actuaciones de la Comunidad Autónoma Andaluza en el ámbito sociolaboral.

ÍNDICE

1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL
2. EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE EMPLEO
 - 2.1. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral: principios articuladores
 - 2.2. La distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social
 - 2.2.1. La competencia exclusiva sobre la “legislación laboral”
 - 2.2.2. La atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre “legislación básica” en materia de Seguridad Social y el régimen económico de la misma
 - 2.2.3. La inclusión de la materia de empleo dentro del concepto de “legislación laboral” y la polémica sobre la materia de protección contra el desempleo a efectos competenciales
 - 2.3. El proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social
 - 2.4. La ejecución de la legislación laboral y sus consecuencias en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas
 - 2.5. El título competencial en materia de empleo
3. EL TRATAMIENTO DEL TÍTULO COMPETENCIAL EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA: COMPETENCIAS EN MATERIA DE EMPLEO
 - 3.1. Aspectos generales: la competencia de la Comunidad Autónoma Andaluza en materia de empleo
 - 3.2. Otras competencias relacionadas con el empleo: inmigración e igualdad en el marco de las políticas de empleo autonómicas
 - 3.3. Principios y objetivos de la Comunidad Autónoma: la caracterización de las políticas de empleo en el EAA
4. CONCLUSIONES

1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

La Constitución española, de 27 de diciembre de 1978 reconoce en su artículo 35, enmarcado en el título destinado a los *derechos y deberes* de los ciudadanos, el derecho al trabajo de forma genérica para todos los españoles. A este reconocimiento se unen otras menciones a políticas de empleo en los artículos 40 y 41, ubicados esta vez en el ámbito de los denominados *principios rectores de la política social y económica*, generándose así una encomienda a los poderes públicos para la realización de una política orientada al “*pleno empleo*”, y el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, “*especialmente en caso de desempleo*”. Éste es el marco constitucional de la política de empleo en España.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de generar una importante doctrina al respecto para aclarar que estos preceptos no implican la

posibilidad del ciudadano desempleado de invocar un derecho subjetivo a la obtención de un puesto de trabajo frente al Estado o frente a los sujetos intervinientes en el mercado de trabajo, definiendo el derecho reconocido en el artículo 35 de la CE como un derecho “prestacional”, cuya efectividad depende de la correspondiente “organización prestacional”. Es precisamente ésta la razón que nos lleva a consolidar el concepto de política de empleo como un instrumento absolutamente necesario para hacer efectivo el derecho reconocido en el artículo 35 CE. Sin duda, los preceptos siguientes describen cuáles habrán de ser los objetivos de nuestra política de empleo en el marco constitucional. Así, quedan destacados la consecución del pleno empleo y la protección del desempleo como principales objetivos de dicha política.

Es la Ley 56/2003, de empleo la que ha venido a definir la política de empleo como “*el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen como finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo*”; esta política de empleo “*se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*” y deberá “*tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local*”.

Se propone desarrollar una política *multinivel*², con un papel central de la Unión Europea a través del método abierto de coordinación³, en la que junto a sistemas de coordinación entre los distintos ámbitos encontramos desarrollos paralelos, con una acumulación de iniciativas para colectivos especiales de trabajadores⁴. La existencia de esta política *multinivel* obliga a nuestro Estado

² Vid. M. Rodríguez-Piñero Royo, “La política autonómica de empleo”, en *Anuario de Conferencias del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales*, segundo semestre 2007, p. 156.

³ En general, sobre esta política J.M. Morales Ortega, *La comunitarización del empleo: su recepción por parte del Reino de España*, Sevilla, 2003; M. Rodríguez-Piñero Royo, “Aproximación a la política de empleo de la Unión Europea”, en MF. Fernández López (dir.), *Política Social Europea y Comunidades Autónomas*, Monografías de Temas Laborales, Sevilla 2007, F. Navarro Nieto, *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea*, CES, Madrid, 2000; Castellano Burguillo & Rodríguez-Piñero Royo, “La política de empleo de la Unión Europea”, *Trabajo*, nº 10, 2000.

⁴ Un análisis completo del papel de las distintas administraciones en este campo en Cruz Villalón & Gómez Gordillo, “Las políticas de empleo en sus diversos ámbitos: comunitario, nacional y autonómico”, *Temas Laborales*, nº 61, 2001; también C. Molina Navarrete (coord.), *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos*, Monografías

a mantener una coordinación entre todos los niveles autonómicos dentro de la flexibilidad que permiten las directrices europeas, con el objetivo de evitar al descoordinación que conllevaría la independencia de cada política de empleo. Y ello por cuanto la actuación de las Comunidades Autónomas queda marcada en nuestra Ley de Empleo como uno de los pilares fundamentales de la política de empleo en España, con las salvedades relativas a la coordinación que acabamos de referir.

2. EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE EMPLEO

La construcción de la política social autonómica ha representado un desafío constante para las propias Comunidades Autónomas. Los Estatutos de Autonomía que hoy denominamos “de primera generación” eran ciertamente escuetos en el tratamiento de estas políticas; como consecuencia de ello, desde los primeros momentos de funcionamiento del modelo constitucional, la atención se puso en el análisis de las posibilidades que dejaba la Constitución a las Comunidades Autónomas para desarrollar estas políticas.

El análisis de la distribución competencial en materia de políticas de empleo entre el Estado y las Comunidades Autónomas se enmarca dentro de la distribución constitucional recogida en el Título VIII de la Constitución que, en materia laboral, otorga la competencia exclusiva al Estado, en especial en materia de “legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.7^o CE); aunque también resulta relevante, como veremos, el contenido previsto en el apartado 17 del mismo precepto que otorga al Estado competencia exclusiva sobre “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”. Es importante considerar ambos preceptos por su estrecha relación con el concepto de políticas de empleo que acabamos de describir.

La complejidad de la aplicación del Título VIII se ha puesto de manifiesto, desde prácticamente los inicios de la andadura del Estado Autonómico, siendo necesario, por ello, acudir a la abundante doctrina del Tribunal Constitucional resultante de la resolución de los numerosos conflictos de competencias plan-

de Temas Laborales, Sevilla 2005; y J. Cabeza Pereiro, “Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo”, en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, XVIII Congreso Nacional, Laborum, Murcia, 2007, p. 9.

teados a raíz de su puesta en práctica. Por ello, creemos conveniente iniciar nuestro estudio con una exposición panorámica del marco constitucional de distribución de competencias en materia laboral y de seguridad social, para poder descender posteriormente al análisis de la regulación contenida en el Estatuto de Autonomía Andaluza a la luz de la doctrina constitucional.

3.1. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral: principios articuladores

Para un análisis de este reparto competencial debemos partir de la regulación constitucional de la distribución de competencias, sin duda articulada en torno a dos criterios fundamentales: la materia y la función. Nuestra Constitución recurre, a través del artículo 149.1, a una fórmula general: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias”, aunque en su desarrollo, parece apuntar a que las competencias aluden más que a una materia a un modo de intervenir en la misma (competencia legislativa, reglamentaria, ejecutiva, etc.)⁵. Así, podemos decir que el artículo 149 atribuye al Estado competencia exclusiva no sobre materias concretas, sino sobre aspectos concretos de dichas materias; de forma que, en materia laboral, el artículo 149.1.7º enuncia la fórmula general atribuyendo competencia exclusiva al Estado sobre la “legislación laboral”; pero el alcance de las competencias legislativas y ejecutivas dependerá de lo que entendamos por laboral y la extensión de la competencia respectiva vendrá dada por el deslinde entre los conceptos “legislación” y “ejecución” a que se refiere el precepto constitucional. De igual modo sucede con la Seguridad Social, respecto de la cual el artículo 149.1.17 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”⁶.

Este reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debe interpretarse siempre de acuerdo con los principios que inspiraron la construcción del modelo de descentralización autonómica. Principios que

⁵ Vid. E. García De Enterría, E., *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 151. MC. Palomeque López, - “El principio constitucional de «unidad del orden económico nacional» y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo y seguridad social”, *Actualidad Laboral*, nº 47, 1999 – lo expresa indicando que “lo que realmente se atribuye en exclusiva al Estado son determinadas competencias sobre las materias recogidas en la mencionada lista. Esto es, competencias exclusivas y no, lógicamente, materias exclusivas”.

⁶ Vid. M. García Fernández, “Distribución competencial en materia laboral”, en *Relaciones Laborales*, tomo 1992-I, p. 97.

han llevado a reservar al primero la regulación de aquellas materias que puedan afectar a los intereses generales, y a las segundas, las competencias que sean necesarias para promover los intereses específicos de sus habitantes.

El primero de estos principios es el *principio de unidad*, que como ha destacado la doctrina representa, además de un principio positivo rector, “el factor que racionaliza la tesis de que ni el pluralismo político ni el pluralismo jurídico, pueden abocar a una separación o antinomia donde (...) se suplante a la solidaridad que, presagiando la supresión de privilegios entre los entes autonómicos, es el aditivo ético de la noción de autonomía”⁷. La unidad no es sólo un contrapunto sino un punto de partida necesario para la existencia de la autonomía⁸, de forma que sólo puede hablarse de autonomía en el marco de un ordenamiento más general que comprende al propio ente autónomo⁹.

Proclamado en el texto constitucional, en todas sus manifestaciones – artículos 1.1 (igualdad como valor superior del ordenamiento), 9.2 (igualdad sustantiva o material) y 14 (igualdad formal) –, el *principio de igualdad*, por su parte, opera como garantía de que los españoles tendrán “los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado” (artículo 139.1). De este modo, la centralización de las competencias tiene su causa en el aseguramiento de una tutela uniforme de los trabajadores y en el establecimiento de un régimen de condiciones de trabajo lo más igualitario posible¹⁰.

Y los mecanismos que la propia Norma Fundamental arbitra para lograr esta armonía y garantizar así la igualdad y solidaridad entre todos los ciudadanos cualquiera que sea la Comunidad Autónoma en la que se encuentren, especialmente en materia laboral y de Seguridad Social, son el principio constitucional de unidad del orden económico nacional – que conlleva el principio de unidad de mercado –, y la distribución de poderes y competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social

⁷ Vid. M. Zorrilla Ruiz, “Competencia de las Comunidades Autónomas en materia laboral”, en *Revista de Trabajo*, nº 67-68, 1982, p. 174.

⁸ Vid. S. Muñoz Machado, “Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta en las Administraciones Públicas”, en *Organización territorial del Estado*, volumen I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 24.

⁹ STC 28 de abril de 1983.

¹⁰ Vid. M. García Fernández, “Distribución competencial...”, op. cit. p. 113. Vid. También STC 16 de noviembre de 1981: “es obvio que tal principio no puede ser entendido como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento... la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan hacen potencialmente nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio... por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado”.

– garantizando la unidad de la legislación laboral y del sistema de Seguridad Social –¹¹.

El principio de unidad de orden económico nacional, analizado por el TC en numerosas Sentencias¹² se caracteriza por ser la *proyección sobre el plano económico del principio de la indisoluble unidad de la Nación española*¹³, y por ser el “presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores” (STC 1/1982). Y se manifiesta, a su vez, en dos principios que son el de *unidad de mercado*¹⁴ – como garantía de la integración del mercado español – y el de *unidad de la política económica* – que permite la realización de una política coordinada de las autoridades estatales y las autonómicas –¹⁵.

Y es precisamente este principio de unidad de mercado el presupuesto que debe guiar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, especialmente en materia laboral y de Seguridad Social, incluyendo, pues, la materia de empleo. Sin olvidar que, como indica el TC, unidad no significa *uniformidad*¹⁶, sino que será preciso buscar el equilibrio entre este principio y el respeto al principio de autonomía que conlleva diversidad de regímenes jurídicos. El principio constitucional de unidad – en su carácter comprensivo de todas las manifestaciones estudiadas –, a su vez, se concreta en un haz de principios más específicos que incorporan reglas básicas de ordenación: la igualdad, la libre circulación, la solidaridad, la prohibición de privilegios o la prevalencia del interés general. Principios que no sólo juegan como límites de la descentralización política, sino que además constituyen criterios básicos de interpretación de los problemas que surgen en la aplicación de las previsiones constitucionales¹⁷.

¹¹ Así lo indica M.C. Palomeque López, *ibidem*.

¹² Vid. por todas SSTC 1/1982, 29/1986, 88/1988, 64/1990, 133/1997.

¹³ Vid. Informe 3/2000 del CES, aprobado en Sesión extraordinaria del Pleno de 28 de junio, sobre «Unidad de mercado y cohesión social», publicado en editorial CES (Colección Informes), Madrid, 2000; p.67.

¹⁴ Vid. sobre este principio la obra de V. Tena Piazuelo, *La unidad de mercado en el Estado Autónimo*. Madrid. 1997; y M. Fernando Pablo, “La cláusula de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional”, en el libro colectivo *Relaciones sociolaborales (aspectos jurídicos, económicos y sociales*, Salamanca, 1993.

¹⁵ Vid. por todas, SSTC 186/1988, de 17 de octubre, 60/1990, de 5 de abril y 133/1997. Vid. también el análisis detallado que sobre ambos principios realiza el CES en su Informe sobre «Unidad de mercado y cohesión social», op. cit. p. 69 y siguientes.

¹⁶ Vid. SSTC 88/1986, de 1 de julio, STC 37/1981, de 16 de noviembre y 102/1985, de 4 de octubre.

¹⁷ Vid. L.E. De La Villa Gil, “Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, en Documentación Laboral, nº 1, 1981, p. 13.

En segundo lugar, el *principio de solidaridad*, recogido en el artículo 138.1, en relación con el artículo 2, enuncia el deber del Estado de velar siempre por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio nacional¹⁸.

En tercer lugar, encontramos el *principio de libre circulación de personas y bienes* en todo el territorio español¹⁹; que comprende la libertad de establecimiento y que impide a cualquier autoridad la adopción de medidas que directa o indirectamente la obstaculicen (139.2 CE), consecuencia del derecho fundamental proclamado en el artículo 19.1 CE. Pero esta libertad de circulación ha sido concebida también por el Tribunal Constitucional como una proyección del principio de unidad del orden económico, que comprende “por lo menos la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales y servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica” (STC 88/1986).

Finalmente, hemos de destacar dos principios más inspiradores de la descentralización, el *principio de prohibición de privilegios* (artículo 138.2 CE) que pudiera generar en el plano económico social el proceso autonómico, impidiendo a los Estatutos autonómicos el establecimiento de privilegios de carácter social o económico. Y el *principio de prevalencia del interés general*²⁰, que deberá guiar la delimitación constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y establecer limitaciones a la descentralización. Así, la regla del 149.1 dimana de un criterio regulador de intereses comunes a cuantos destinatarios habitan el territorio del Estado, organizado por provincias, municipios y Comunidades Autónomas²¹.

3.2. La distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social

De la aplicación de los anteriores principios surge la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas regulada en los artículos 148 y 149 de la Constitución. Y, de forma específica para el ámbito laboral y de la Seguridad Social encontramos los apartados 149.1. 7º y

¹⁸ Vid. en relación con este principio y sus efectos sobre la unidad del Estado y las Autonomías, el estudio realizado por el CES en el Informe sobre «unidad de mercado y cohesión social», p. 73 y ss.

¹⁹ Vid. L.E. De La Villa Gil, “Potestades normativas...”, op. cit. p. 13 y J.L. VILLAR PALASÍ, “La distribución constitucional de competencias en materia de Seguridad Social”, en *Documentación Laboral*, 1982, p. 22.

²⁰ Vid. L.E. De La Villa Gil, *ibídem*.

²¹ Vid. M. Zorrilla Ruiz, “Competencia de las comunidades Autónomas...”, p. 174.

17º. De este modo, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la materia laboral residiría, como sabemos, en el apartado 7º, que comprendería en su mayor parte las competencias relacionadas con la política de empleo. Sin embargo, resultará relevante también analizar el apartado 17º sobre la distribución de competencias en materia de Seguridad Social, ya que algunos aspectos de la política de empleo, especialmente los referidos a la lucha contra el desempleo, pueden considerarse comprendidos en este apartado del precepto.

Comencemos por el análisis de la distribución de competencias en materia laboral, para descender posteriormente al análisis de la materia de Seguridad Social y culminar concluyendo cómo afecta esta interpretación del texto constitucional a la distribución de competencias en materia de empleo.

3.2.1. *La competencia exclusiva sobre la “legislación laboral”*

La atribución al Estado de la “competencia exclusiva sobre la legislación laboral”, en el artículo 149.1.7º, como única referencia conceptual, ha obligado a la doctrina laboralista a precisar el significado y alcance de dicha expresión. Desde sus inicios, los límites de lo que hubiera de entenderse por “legislación laboral” debieron ser trazados de forma precisa e inequívoca para determinar el ámbito competencial que corresponde en exclusiva al Estado.

Como hemos dicho, nuestra Ley fundamental atribuye al Estado la función de legislar sobre la materia laboral, dejando a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir, como competencias propias sobre dicha materia, la “ejecución” de la legislación laboral del Estado. La interpretación de lo que haya de entenderse por “legislación laboral” no siempre ha sido doctrinalmente pacífica, aunque sí podemos hablar de una línea doctrinal elaborada por el propio Tribunal Constitucional que viene a interpretar este concepto de un modo más o menos uniforme. Se ha criticado la imprecisión con que el legislador constitucional aborda el reparto de competencias en materia laboral²²; centrándose la cuestión en el significado del término “legislación”.

Se plantea la duda sobre si este término comprende tan sólo el concepto formal del mismo, es decir, todo acto normativo que emana del poder legislativo que reside en las Cortes Generales – o del Gobierno, pero ratificada por ellas, en los supuestos de normas que por excepción o por delegación tienen

²² Llegando a ser calificado el Título VIII de “conmocionante” para la estructura del Estado y para el sistema de producción de normas; y el artículo 149 de “ambiguo”. Vid. M. Alonso Olea, “Las Comunidades Autónomas y las fuentes del Derecho del Trabajo”, en *Documentación Laboral*, n.º 3, 1982, p.6.

fuerza de ley formal – o si, por el contrario, puede ser un concepto material. El primer supuesto comprendería la ley en sentido formal, incluyendo, pues, cualquier norma con rango de ley, con lo que a las reservas incluidas en la Constitución para otras materias se uniría inevitablemente una más en materia laboral²³; y el segundo, más extenso, incluiría cualquier norma escrita.

El Tribunal Constitucional ha mantenido una interpretación sistemática del término “legislación” a lo largo de los sucesivos apartados del artículo 149.1 de la CE (legislación mercantil, penal y penitenciaria, procesal, etc.), resolviendo la cuestión mediante la atribución de una acepción material del mismo; incluyendo así tanto la potestad legislativa como la reglamentaria²⁴. De este modo, nuestro Alto Tribunal ha tratado de preservar el tratamiento y ordenación uniforme de la materia laboral en todo el territorio nacional²⁵; aceptando, así, el carácter ambivalente de la expresión “legislación laboral” y afirmando con rotundidad la conveniencia de incluir en ésta los reglamentos tradicionalmente denominados ejecutivos, es decir, los que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complemento de la misma, pues, de no ser así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de obtener la uniformidad en la ordenación jurídica de la materia²⁶.

La aplicación de esta doctrina del TC dejó a salvo, por tanto, la potestad de las Comunidades Autónomas de dictar reglamentos internos de organización

²³ Esta misma interpretación se siguió para el término “legislación” recogido en las reglas 6^a, 8^a y 9^a del mismo precepto. Vid. M. Alonso Olea, “El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas”, en Revista de Política Social, n.º 121, 1979 y “Las Comunidades...”, *op. cit. supra*.

²⁴ No podía ser de otra manera, pues cualquier interpretación contraria a la establecida por el Tribunal Constitucional años más tarde habría sido considerada un freno al proceso autonómico de asunción de competencias en materia laboral. Por esto, aclara el Tribunal que “cuando se trata de indagar el significado con que el vocablo «legislación» se utiliza en el artículo 149.1 de la Constitución, como concepto de referencia para reservar al Estado toda la legislación o sólo la legislación básica, el que prevalece es el concepto material y no formal constreñido a las leyes, en la acepción de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo o de quienes por excepción o por delegación pueden producir normas con valor de ley” (STC 39/1982, de 30 de junio (BOE del 16 de julio), fundamento jurídico 7º).

²⁵ Vid. STC 18/1982, de 4 de mayo (BOE del 8), en cuyo fundamento jurídico 5º afirma el Tribunal que «cuando la Constitución emplea el término “legislación laboral” y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos... pues si ello no fuera así se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia...”. En el mismo sentido, SSTC 35/1982, de 14 de junio y 7/1985, de 25 de enero, fundamento jurídico 4º. Vid. también el comentario a las mismas en M.E. Casas Baamonde, “Relaciones laborales y autonomías territoriales: nuevas perspectivas”, en *Relaciones Laborales*, tomo 1991-II, p. 15.

²⁶ Vid. Sentencia del TC 18/1982, de 4 de mayo, fundamento jurídico 5º. También en Sentencias del TC 57/1982, de 27 de julio, fundamento jurídico 11º; 7/1985, de 25 de enero y 249/1988, de 20 de diciembre entre otras.

de los servicios correspondientes en materias de sus competencias²⁷; o que afectasen a la mera estructura interna de la organización administrativa²⁸.

No obstante, el inicio de la andadura de dichos preceptos constitucionales y la conformación de las reglas de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no resultó fácil²⁹, siendo preciso consolidar los pronunciamientos del propio TC a través de criterios que se reiteraran en el tiempo, en cierto modo novedosos, en la actuación del Alto Tribunal. Así, en la materia que nos ocupa, es posible observar cómo el Tribunal afirma que las disposiciones reglamentarias estatales de carácter general cuyo propósito fuera el de garantizar la uniformidad pretendida en la Constitución en materia laboral en todo el territorio nacional, formarían parte de la legislación laboral sobre la materia, sin que puedan considerarse como simples actos de ejecución³⁰. Finalmente, la Sentencia 86/1991, de 25 de abril, vendría a consolidar – modificando

²⁷ Vid. STC 57/1982, de 27 de julio, fundamento jurídico 11º; 7/1985, de 25 de enero, fundamento jurídico 4º.

²⁸ Vid. STC 18/1982, de 4 de mayo, fundamento jurídico 5º.

²⁹ Vid. una exposición más completa de la cuestión en J. García Murcia, “Las fuentes del Derecho del trabajo en la jurisprudencia constitucional: notas para un balance”, en *Relaciones Laborales*, nº 15-16, 1997, p. 19.

³⁰ Fundamento jurídico segundo. El TC se pronuncia al hilo del conflicto de competencia suscitado por la naturaleza del acto de extensión de convenios colectivos; materia que ya fue tratada con ocasión de la STC 17/1986 que se decantaba por la naturaleza reglamentaria del acto de extensión. La cuestión objeto de los conflictos consistía en delimitar la naturaleza – normativa o ejecutiva – del acto de extensión, con la finalidad de definir la autoridad – estatal o autonómica – competente para dictarlo. El Tribunal recuerda su doctrina sobre la concepción material de la «legislación laboral», destacando que la finalidad del precepto constitucional que reserva esta materia al Estado es la de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia – SSTC 18/1982 y 249/1988 – y concluye que «la finalidad de la extensión de convenios colectivos no es otra que la de suplir las carencias que puedan aparecer en la negociación colectiva a través de una resolución administrativa», no incluyéndose por tanto, entre estos objetivos típicos de la legislación laboral. Por ello, concluye el Tribunal que el acto de extensión «pertenece a la esfera de lo ejecutivo» y que, por tanto, puede incluirse en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Además, «... la estrecha conexión entre la extensión de los convenios colectivos y la negociación colectiva permite excluir que el acto de extensión pueda ser considerado de legislación a efectos de asignar la competencia al Estado ya que, por hipótesis, el acto de extensión se refiere a ámbitos territoriales o funcionales limitados, sin alterar el contenido de las normas». Añade el Tribunal que esta conclusión no viene obstaculizada por el hecho de que la STC 17/1986 parezca haberse decantado por la naturaleza reglamentaria del acto de extensión, ya que ésta resolvía un conflicto de competencias sobre el procedimiento de extensión, por lo que las manifestaciones citadas se realizaron «obiter dicta» y no era misión del Tribunal en la citada sentencia llegar a una conclusión al respecto. Vid los comentarios a esta sentencia por J. García Murcia, “Las fuentes del Derecho del trabajo...”, op. cit. p. 23 y siguientes; M.E. Casas Baamonde, “Relaciones laborales...”, op. cit. p. 16; y M. García Fernández, “Distribución competencial...”, op. cit. p. 100.

la doctrina clásica que recogía en la Sentencia 17/1986 –, esta doctrina constitucional afirmando que lo fundamental para determinar la titularidad de la competencia controvertida era la «configuración material del acto», que permite analizar si pertenece a la esfera de la legislación o de la ejecución en materia laboral.

Para algunos, el Tribunal estaba promoviendo un nuevo criterio para la interpretación de los citados preceptos constitucionales, así como para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, centrado en la virtualidad del acto respectivo³¹; es decir, el rango de la norma no es relevante a efectos de determinación de la competencia estatal en materia laboral, de forma que las disposiciones reglamentarias estatales que tengan la finalidad típica de la legislación laboral – uniformidad de la ordenación jurídica dentro del territorio nacional – formarán parte de la misma; mientras que las que no tengan tal finalidad serán consideradas meros actos de ejecución y, por ello, competencia de las Comunidades Autónomas que hayan contemplado esta posibilidad en sus Estatutos³².

Por otra parte, también el concepto “laboral” ha sido objeto de interpretación y matización en la doctrina constitucional, siendo igualmente aclarado su significado por el propio Tribunal Constitucional. Así, indica el TC que este concepto “no puede ser entendido como potencialmente ilimitado, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo “laboral” se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo³³, ya que, de ser así, no tendría sentido la referencia en el propio texto constitucional a materias como la Seguridad Social, emigración, inmigración, extranjería, e incluso medidas de planificación económica que inciden sobre las relaciones laborales. Por ello, es importante dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, “referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquélla que regula directamente la relación laboral, la que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios”³⁴. Quedando, así, la calificación “laboral” referida constitucionalmente a cualquiera de las instituciones por las que se regula el trabajo por cuenta ajena ya incidan directamente en la prestación laboral y su remuneración, ya actúen con una función reguladora o de administración sobre la relación de trabajo, de

³¹ Vid. J. García Murcia, “Las fuentes del Derecho del trabajo en la jurisprudencia constitucional: notas para un balance”, en *Relaciones laborales*, nº 15-16, 1997, p. 25.

³² Vid. en este sentido, CAsas Baamonde, M.E., “Relaciones laborales...”, op. cit. p. 15.

³³ Vid. STC 35/1982, de 14 de junio, fundamento jurídico 2º.

³⁴ STC 35/1982, de 14 de junio, fundamento jurídico 2º; y STC 39/1982, de 30 de junio.

forma que incidan sobre el contenido de la misma. Precisión esta última de gran importancia y, a pesar de ello, insuficiente, pues la definición queda abierta a calificaciones futuras, sin que se pueda generalizar; obligando a ir en las zonas límite, calificando supuesto a supuesto³⁵.

3.2.2. *La atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre “legislación básica” en materia de Seguridad Social y régimen económico de la misma*

Consideramos relevante hacer un inciso en nuestro discurso para tratar, aunque sea brevemente, la distribución de competencias en materia de Seguridad Social, teniendo en cuenta la estrecha relación entre las políticas de empleo, en especial, las denominadas políticas pasivas de empleo, con la regulación del sistema de protección en caso de desempleo, tan destacado por la propia Constitución Española en su artículo 41. Sin duda, resulta relevante dilucidar, en cierta medida, qué competencia quedará, si es que queda alguna, a las Comunidades Autónomas en la regulación de las políticas de protección frente al desempleo.

La regla 17ª del apartado 1º del artículo 149 CE, reconoce como competencia exclusiva del Estado, también, la “legislación básica de Seguridad Social”. En esta ocasión y a diferencia de lo sucedido con la materia laboral, la Constitución limita el alcance de la competencia exclusiva del Estado tan sólo a la “legislación básica”, por lo que podemos decir que estamos ante verdaderas competencias compartidas o concurrentes por el Estado y las Comunidades Autónomas³⁶.

Así, el Alto Tribunal ha definido qué debemos entender por “principios, bases y directrices”, indicando que el concepto de bases en el artículo 149.1 de la Constitución es una noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente³⁷. El objetivo es, pues, que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se le asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual

³⁵ Vid. de nuevo M. García Fernández, “Distribución competencial en materia laboral”..., p. 109.

³⁶ Vid. M.C. Palomeque López, “Una competencia compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas: la regulación de la Seguridad Social”, en *Organización territorial del Estado*, Volumen III, p. 2488.

³⁷ STC 34/1981, de 28 de julio, 26/1982, de 24 de mayo y 44/1982, de 8 de julio, 54/1982, de 26 de julio y STC 11/1986, de 30 de septiembre.

cada Comunidad en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia³⁸. La interpretación de este término constitucional debe abarcar, por tanto, los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado.

Esta idea ha de ser interpretada en un doble sentido; el positivo, que manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros, y el negativo constituyendo, por la misma razón, el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando aún definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estado las dejan así limitadas³⁹. De este modo, aclara el propio Tribunal Constitucional que lo que la Constitución persigue, al conferir a los órganos generales del Estado la competencia para fijar las bases de una determinada materia, es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, porque con ellas se proporciona al sistema normativo un denominador común, a partir del cual cada Comunidad podrá desarrollar sus propias competencias⁴⁰. De este modo, indicaba el TC que dichas bases no tenían que quedar articuladas o instrumentadas a través de una concreta forma de manifestación de la voluntad legislativa o política, de manera que hayan de encontrarse en leyes marco o leyes de bases, sino que como concepto material, pueden hallarse en leyes en sentido estricto, o incluso en reglamentos ejecutivos en cuanto contengan desarrollos necesarios reducidos a ellos por las leyes⁴¹.

Todo ello ha de conjugarse con el mandato recogido en el artículo 41 CE, a través del que se configura un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes

³⁸ De nuevo, STC 44/1982, de 8 de julio, fundamento jurídico segundo.

³⁹ Vid. STC 25/1983, de 7 de abril, fundamento jurídico cuarto.

⁴⁰ Vid. STC 32/1983, de 28 de abril, fundamento jurídico segundo, en la que se cita doctrina emanada de la STC de 28 de enero de 1982, fundamento jurídico primero.

⁴¹ Vid. STC 25/1983, de 7 de abril, fundamento jurídico. cuarto. Esta sentencia cuenta con dos votos particulares, afirmando uno de ellos – el que formula el Magistrado Sr. Tomás y Valiente – que «lo que no cabe hacer sino en supuestos muy limitados y excepcionales es admitir que la competencia sobre bases o sobre legislación básica incluye también la competencia de simple ejecución. Puede ser ello así cuando el acto de ejecución afecta directamente a intereses de diversas Comunidades Autónomas (Sentencias 1/1982 y 44/1982), o la ejecución comporta, por necesidad intrínseca de la materia básica en cuestión márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo puede ser encomendada a instancias que no tienen a su cuidado intereses peculiares distintos de los puramente generales...».

ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. Es este mandato constitucional el que guiará en todo momento la legislación emanada del Estado, así como el ejercicio de las competencias que sobre la materia vengan reconocidas a las Comunidades Autónomas⁴². Y es consecuencia obligada de lo anterior que la competencia exclusiva del Estado se extienda no sólo a la formación sino también a la disponibilidad directa sobre los fondos de los que es titular la TGSS⁴³. Por esto, la competencia estatal sobre la regulación de la materia de Seguridad Social no culmina en este apartado, sino que el artículo 149.1.17 contiene un aspecto más que atribuye en exclusiva al Estado; el régimen económico de la Seguridad Social.

Si controvertida fue la interpretación del término “legislación”, más problemas ha planteado la determinación de lo que haya de entenderse por “régimen económico de la Seguridad Social”, respecto del que deberemos hacer algunas consideraciones.

En primer lugar, el TC ha aclarado que, constitucionalmente, la competencia exclusiva del Estado sobre dicho régimen económico excede de las potestades meramente normativas, para extenderse también a la gestión⁴⁴. El objetivo perseguido ha sido con toda claridad el de preservar *la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento del régimen público*, es decir, un sistema único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social⁴⁵. De ahí que las concretas facultades que integran la competencia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social comprenderán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social⁴⁶.

⁴² Sobre el tema, vid. la reciente STC 239/2002, que nos aproxima a un nuevo concepto de asistencia social en el marco de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

⁴³ Vid. en este sentido A. Palomar Olmedo, *Derecho Público de la Seguridad Social*, Barcelona, Ariel, 1993, p. 120.

⁴⁴ STC 124/1989, de 7 de julio (fundamento jurídico tercero).

⁴⁵ STC 195/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico sexto y 124/1989, de 7 de julio, fundamento jurídico tercero, según los cuales la mención separada del régimen económico como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas. Esta y no otra ha sido y es la finalidad del apartado decimoséptimo del artículo 149.1 CE.

⁴⁶ SSTC 124/1989 (fundamento jurídico tercero) y 195/1996 (fundamento jurídico séptimo).

El principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social, invocado por el propio Tribunal Constitucional para interpretar el citado precepto, significa «la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema»⁴⁷. Conforme a la doctrina constitucional que se contiene en las SSTC 27/1983 y 124/1989, se entiende por régimen económico de la Seguridad Social cuantas materias hacen referencia al patrimonio (cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género), a los recursos o fuentes de financiación (aportaciones presupuestarias del Estado, cotizaciones de las personas obligadas, recargos y sanciones, frutos, rentas e intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales y cualesquiera otros ingresos), al sistema financiero e inversiones, al presupuesto, intervención y contabilidad y al régimen de contratación de Entidades Gestoras y Servicios Comunes⁴⁸.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha ido elaborando una relación de materias que forman parte del “régimen económico de la Seguridad Social”⁴⁹

⁴⁷ STC 124/1989, fundamento jurídico tercero.

⁴⁸ Vid. A. Desdentado Bonete, “El régimen económico de la Seguridad Social y las Autonomías”, p. 354 y M.C. Palomeque López, “Una competencia compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas: la regulación de la Seguridad Social”, en la obra colectiva *Organización territorial del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, Vol. III, p. 2491.

⁴⁹ Es claro el Tribunal en su S 124/1989, cuyo fundamento jurídico tercero indica que “del artículo 149.1.17 de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de la Seguridad Social el Estado retenga sólo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional. El designio perseguido con el acantonamiento del “régimen económico” dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un régimen público, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 CE) que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1 CE). Debe tenerse en cuenta a este propósito que, en el momento de aprobarse la Constitución, había sido ya creada la TGSS para hacer efectivos los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja, y este dato resulta relevante para la correcta interpretación del artículo 149.1.17, en la medida en que, como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional, la mención separada del régimen económico como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas... En consecuencia, las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social

que ha sido sistematizada por la doctrina iuslaboralista con el objetivo de aclarar qué parte de la gestión está incluida o no en esta reserva de competencia⁵⁰. Consecuentemente, concluye el Tribunal Constitucional que «correspondiendo al Estado el control de dicha caja única, ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta sólo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma»⁵¹.

No obstante, no ha resultado ser éste un asunto pacífico a la hora de poner en práctica la doctrina constitucional, ya que recientemente hemos vivido nuevos conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la hora de aplicarla. Parece claro, pues, que la Constitución ha querido separar los aspectos económicos de la ordenación de la Seguridad Social de todos los demás, reservando al Estado la competencia exclusiva sobre los primeros, mientras que en relación con los restantes únicamente le atribuye competencia para dictar la legislación básica⁵². Así pues, las técnicas e instrumentos de protección social, públicos o privados, externos al sistema de Seguridad Social podrán ser objeto de titularidad autonómica. Es el caso de la asistencia social externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él o del mutualismo libre de previsión social. Por otro lado, los planes y fondos de pensiones, tampoco forman parte de la Seguridad Social, aunque sin embargo, son competencia exclusiva del Estado en razón a títulos competenciales diversos (artículo 149.1.6, 11 y 13 CE)⁵³.

De este modo, el Tribunal Constitucional ha elaborado a partir de 2002 una importante doctrina que configura un nuevo modelo de protección social, al

serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico, la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social»

⁵⁰ Vid., por ejemplo el trabajo de M.C. Palomeque López, “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral...”, op. cit. p. 13.

⁵¹ STC 124/1989, fundamento jurídico cuarto *in fine*, y 195/1996, fundamento jurídico séptimo.

⁵² Vid. F. Manrique López, en un extenso estudio sobre el tema, op. cit. p. 252.

⁵³ Así se expresa en el Informe del CES sobre «Unidad de mercado y cohesión social», aprobado en Sesión extraordinaria del Pleno de 28 de junio de 2000; p. 75.

menos desde el punto de vista de la competencia autonómica. Así, han resultado extraordinariamente controvertidas las prácticas de ciertas Comunidades Autónomas dirigidas al establecimiento de complementos extraordinarios para las pensiones más bajas, en su nivel contributivo. Por entender que la cuestión objeto de debate afectaba directamente a los principios de solidaridad y unidad del sistema de protección social, se recurrió al Tribunal Constitucional para que arrojará luz sobre tan controvertido asunto; desencadenándose una serie de pronunciamientos constitucionales destinados a aclarar los límites competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección social⁵⁴.

Así, conforme a esta nueva doctrina constitucional, la aprobación por parte de una Comunidad Autónoma de ayudas extraordinarias dirigidas a complementar la cuantía de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social no incurriría en una vulneración de los apartados 1 y 17 del art. 149.1 CE, puesto que se trataría de una prestación en materia de “asistencia social”, de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Concluye el Tribunal Constitucional que el sistema de la Seguridad Social no resulta perturbado por las medidas citadas, ni tampoco las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en lo relativo a la percepción de pensiones (arts. 149.1.1 y 14 CE), pudiéndose añadir a ello que el Estado siempre podrá adoptar, al amparo de los expresados títulos competenciales o de otros que en cada caso puedan ser de aplicación, las medidas que resulten convenientes para evitar los posibles efectos disfuncionales que pudieran producirse en dicho sistema como consecuencia de la acción normativa de las Comunidades Autónomas.

3.2.3. *La inclusión de la materia de empleo dentro del concepto de “legislación laboral” y la polémica en torno a la materia de protección contra el desempleo a efectos competenciales*

Hemos de considerar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 195/1996 despejó toda duda acerca del tratamiento de las prestaciones por

⁵⁴ Vid. en este sentido la STC 239/2002, de 11 de diciembre, sobre los complementos a pensiones de jubilación e invalidez. Esta sentencia ha recibido todo tipo de comentarios. Vid. por todos C. Molina Navarrete, “Polvos y lodos: complementos autonómicos a pensiones no contributivas ¿fraude constitucional o justicia social? (Reflexiones a propósito del nuevo artículo 38.4 de la LGSS)”, en *Relaciones Laborales*, nº 2, 2004, p. 16 y ss.; B. Suárez Corujo, “STC 239/2002, de 11 de diciembre: ¿puerta abierta a una novísima asistencia social?”, en *Relaciones Laborales*, nº 13, 2003, pp. 35 y ss.; M.R. Alarcón Caracuel, “La actuación de la Comunidad Autónoma en materia de Protección Social”, en la obra colectiva *Veinte años de Relaciones Laborales en Andalucía*, Monografías de Temas Laborales, Sevilla, 2003, pp. 256 y ss.; y Gonzalo González & Suárez Corujo, “La Seguridad Social y su ajuste al marco del Estado Autonómico: notas sobre dos de los problemas de mayor actualidad”, en *Relaciones Laborales*, nº 2, 2004, pp. 46 y ss.

desempleo dentro del concepto de “empleo” a efectos de delimitación de la reserva competencial del Estado. Así, al hilo del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la LISOS de 1988, se preguntó al TC si podía incluirse los conceptos de “empleo y prestaciones por desempleo” para definir una categoría propia en el ámbito de las infracciones y sanciones en el orden social. Lo cual tendría una repercusión importante en el ámbito de la distribución competencial, considerando que la Constitución reserva, como hemos visto, con carácter exclusivo al Estado la competencia sobre la legislación básica de Seguridad Social y su régimen económico.

En esta línea interpretativa, el TC aclara que nos encontramos ante una segregación de la materia de la protección contra el desempleo respecto del sistema de Seguridad Social para incluirla dentro de lo que puede denominarse un *sector legislativo autónomo* como es el del empleo, que comprende “la definición y ejecución de la política de empleo, el fomento del empleo, la protección por desempleo y los servicios de colocación y empleo”. De esta forma, destaca el Alto Tribunal que la Constitución no incluye el empleo entre las materias enumeradas en los artículos 148.1 y 149.1, aunque tampoco podemos considerar que el empleo y las prestaciones por desempleo estén ausentes del texto constitucional, ya que se hayan recogidas, como hemos visto antes, en los artículos 40 y 41 CE. De este modo, la materia de empleo goza de una configuración *autónoma y unitaria*; así lo ha considerado el legislador y así debería considerarse a la hora de ser asumidas las competencias en la materia por las Comunidades Autónomas.

Esto implica que materias como la colocación, el fomento del empleo y la formación profesional ocupacional, en cuanto estadios previos al contrato de trabajo, se encuentran claramente dentro del concepto de legislación laboral recogido en el artículo 149.1.7 CE⁵⁵; siendo así, que nos quedaría por determinar si la asunción de competencias ejecutivas en materia de empleo por los Estatutos de una Comunidad Autónoma incluiría también la asunción de competencias ejecutivas en materia de protección por desempleo, ya que su inclusión en el todo unitario del sector legislativo del empleo podría ejercer una *vis atractiva* que incluyera dicha materia en el concepto de política de empleo. Al fin y al cabo, sólo así podría mantenerse cierta coherencia legislativa y de ejecución.

Conforme a la reiterada doctrina del TC, el ejercicio de estas competencias habría de respetar absolutamente los principios anteriormente reseñados, que

⁵⁵ En el mismo sentido se pronuncia el TC en sentencias posteriores a la 195/1996, por ejemplo en la STC 95/2002, de 17 de octubre y 190/2002, de 17, ratificando la doctrina expuesta en la primera.

han de informar la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se trataría por tanto, tan sólo de competencias de gestión sin que puedan implicar, en ningún caso, actividades económicas de Seguridad Social, cuya competencia se reserva en exclusiva al Estado, como hemos visto.

3.3. El proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social

Conforme al régimen establecido en la Constitución, desde sus inicios las Comunidades Autónomas procedieron a asumir poco a poco las competencias en materia laboral y de Seguridad Social en función de la vía a través de la cual accedieron a su autonomía, distinguiéndose así entre tres tipos de Comunidades⁵⁶, a los que podría añadirse el régimen foral de Navarra por su especialidad.

Así, en primer lugar, están aquellas Comunidades Autónomas que desde su origen dispusieron de un régimen pleno de competencias – es el caso de Cataluña, País Vasco y Galicia⁵⁷ y de Andalucía⁵⁸ –, asumiendo desde el primer momento de su andadura autonómica el techo de las competencias permitidas por la Constitución (artículo 149.1 CE, en contrario), sin verse limitadas por el listado de competencias del artículo 148 CE y sin necesidad de dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere la propia norma. Todas estas Comunidades asumieron desde un principio, a través de sus correspondientes Estatutos de Autonomía, competencias en materia de ejecución de la legislación laboral del Estado⁵⁹, desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica

⁵⁶ Vid. Memoria del Proyecto de Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como M.C. Palomeque López, “Una competencia compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas: la regulación de la Seguridad Social”, en la obra colectiva *Organización territorial del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, Vol. III, p. 2492 y ss.; y “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de seguridad social”, en *Relaciones Laborales*, nº 5, 1996, p. 413 y ss.

⁵⁷ Según la Disposición Transitoria Segunda de la CE: “territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía”.

⁵⁸ Que accedió a su autonomía por la vía del artículo 151 CE.

⁵⁹ Así lo expresaba el artículo 12.2 del antiguo Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por LO 3/1989, según el cual correspondía a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la “legislación laboral [del Estado], asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel de desarrollo y progreso social...”; también lo expresaba así el artículo 11.2 del antiguo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por LO 4/1979, en virtud del cual corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en materia “laboral, asumiendo las facultades

de Seguridad Social sin incluir el régimen económico, reservado al Estado; la organización y administración de los servicios relacionados con la Seguridad Social, la gestión del régimen económico de la Seguridad Social y el ejercicio de la tutela de sus instituciones, entidades y fundaciones, reservándose el Estado la Alta Inspección en la materia⁶⁰.

En segundo lugar, hemos de destacar otro grupo de Comunidades Autónomas que desde un inicio tomaron un régimen limitado de competencias por la vía del artículo 143 CE – también llamada *vía lenta* – completado, sin embargo, mediante una Ley Orgánica de transferencia en virtud del artículo 150.2 CE. Se trata de las denominadas Comunidades Autónomas de régimen ordinario, ya que adoptaron el procedimiento común u ordinario de acceso a la autonomía territorial⁶¹, asumiendo desde el principio únicamente el listado de

competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de inmigraciones interiores o exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias.”; y artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por LO 1/1981, que se expresa en el mismo sentido que el anterior. Por último, el artículo 17.2 del anterior Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 6/1985) también atribuyó a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en materia “laboral, con las facultades y servicios propios de la Administración respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado...”;

⁶⁰ Vid. artículo 18.2 y 4 del E.A. del País Vasco de 1989, según el cual “en materia de Seguridad Social corresponderá al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, la gestión del régimen económico de la Seguridad Social... [y] podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con esta materia... y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección...”; artículo 17.2 y 4 del E.A. de Cataluña de 1979 y artículo 20.2 y 4 del E.A. de Andalucía de 1985, ambos con redacción idéntica a la anterior. También artículo 33.2 y 4 del E.A. de Galicia de 1981: “en materia de Seguridad Social, corresponderá a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la gestión del régimen económico de la Seguridad Social en Galicia, sin perjuicio de la Caja Única... La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines y dentro de su territorio todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo”.

⁶¹ Con esta finalidad se firmó el denominado Pacto de las Autonomías, el 6 de marzo de 1991, cuyo objetivo sería culminar el proceso constituyente y enriquecer el funcionamiento del sistema autonómico, así como homogeneizar las competencias de las Comunidades Autónomas. En el mismo, los firmantes se comprometieron a desarrollar el “principio de cooperación” consistente en el establecimiento de unos mecanismos, las conferencias sectoriales, que hicieran posible la toma de decisiones conjuntas y la protección de los intereses conjuntos del Estado autonómico,

competencias contenido en el artículo 148.1 CE, entre las que no figuran, como se sabe, las materias laboral y de Seguridad Social. Transcurridos cinco años, se les permitió, mediante la reforma de sus propios Estatutos, ampliar sucesivamente sus competencias, dentro del marco establecido en el artículo 149 de la Constitución (art. 148.2 CE); es decir, que pudieron asumir competencias dentro del conjunto de posibilidades que ofrecía a contrario la atribución de competencias en exclusiva al Estado por el artículo 149.1 CE, y, en su caso, asumir las relativas a aquellas materias. Por esto no es extraño que la práctica totalidad de Estatutos hicieran al menos una escueta mención a la materia laboral condicionando su disfrute a la satisfacción de las condiciones del artículo 148.2 o a la vía del artículo 150 CE⁶².

De este modo, dentro de este grupo, las Comunidades Autónomas podían llevar a cabo la asunción de competencias recurriendo a un doble mecanismo, la elaboración de Leyes Orgánicas de Transferencia, antes de los cinco años previstos en el artículo 148.2 CE – mecanismo utilizado por Canarias y la Comunidad Valenciana⁶³ –, o, transcurrido dicho período desde la adquisición de su autonomía, proceder a la reforma de sus Estatutos, ampliando sucesiva-

buscando relaciones constructivas y de cooperación. El citado Pacto constaba de dos apartados; el primero referido a la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas de la vía del 143 y el segundo referente al Principio de Cooperación como eje en el que debían sustentarse las relaciones entre las distintas instancias en el Estado Autonómico.

El procedimiento elegido para la ampliación de competencias fue el del artículo 150.2 de la Constitución, mientras que la reforma estatutaria se mantuvo tan sólo como una vía alternativa. Las razones aducidas para tal elección fueron por un lado, tratar de evitar el juego de iniciativas unilaterales depositando en las Cortes Generales la confianza para el desarrollo del citado procedimiento y fomentando el principio de cooperación; y, por otro, el de hacerlo de una forma concreta, evitando las fórmulas generales que tan sólo complicarían el proceso. De este modo el Pacto se centró en el conjunto de materias que serían asumidas por las Comunidades Autónomas, con carácter irrevocable y definitivo, como lo demuestra la elaboración de las famosas LOTRAVA y LOTRACA. Vid. un profundo estudio del citado Pacto en la obra colectiva *Organización territorial del Estado*, Universidad de Salamanca, 1993.

⁶² Era el caso de los Estatutos de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia. Vid. por todos, FJ. Calvo Gallego, “Nuevos poderes públicos y determinación de las condiciones de trabajo. Las distintas vías de intervención de las Administraciones Autonómicas”, en *XVIII Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Córdoba, 1998, p. 44 y MC. PALOMEQUE LÓPEZ, “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, en *Relaciones Laborales*, tomo 1996-I, p. 415.

⁶³ Ambas Comunidades promulgaron las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto (LOTRACA y LOTRAVA), para complementar sus Estatutos. En este caso, la transferencia se llevó de un forma genérica, sin incluir una lista concreta de materias a las que extenderían sus competencias, tratando con ello de cubrir el desnivel competencial existente entre estas Comunidades y las anteriores y alcanzar, así la homogeneización competencial. Vid. E. García De Enterría, *La revisión del sistema...*, op. cit. p. 57.

mente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. Se trataría, pues, de aquellas Comunidades que accedieron a su autonomía por la denominada “vía lenta” o procedimiento común u ordinario del 143 CE⁶⁴.

Así, diez años después, a través de la fórmula contenida en el artículo 150.2 CE, se promulgó la Ley Orgánica 19/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. El objetivo fue la equiparación sustancial de las competencias de las Comunidades de régimen común del citado precepto que estaban pendientes de ello y las propias de las Comunidades especiales del artículo 151.2 CE, a las competencias originarias plenas. De acuerdo con esta norma, quedaba transferida a las referidas Comunidades Autónomas, entre otras, la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de “gestión de las prestaciones y servicios sociales y del sistema de Seguridad Social correspondientes tan sólo al INSERSO y “laboral” (artículo 4 c y j), reservándose al Poder Central “la competencia sobre la legislación laboral y la alta inspección” en esta materia, así como “todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo” (artículo 18).

Con las Leyes Orgánicas 1 a 4 y 6 a 11/1994, de 24 de marzo, de reforma de los Estatutos de las diez Comunidades⁶⁵, se inició el proceso de ampliación de competencias autonómicas. En ellas, las Comunidades asumían formalmente la función ejecutiva de la legislación estatal, proceso que continuó con las Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón, Castilla-La Mancha, Murcia, Madrid, Cantabria, Asturias, Baleares y Castilla y León⁶⁶. En ellas, Comunidades, como Madrid, que no contenían en sus Estatutos mención alguna de la materia laboral y de Seguridad Social, asumen

⁶⁴ Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.

⁶⁵ Así, encontramos las siguientes Leyes Orgánicas de reforma: LO 1/1994, de reforma del Estatuto de Asturias, LO 2/1994, del de Cantabria, LO 3/1994, del de La Rioja, LO 4/1994, del de la Región de Murcia, LO 6/1994, del de Aragón, LO 7/1994, del de Castilla-La Mancha, LO 8/1994, del de Extremadura, LO 9/1994, del de las Islas Baleares, LO 10/1994, del de la Comunidad de Madrid y LO 11/1994, del de Castilla y León.

⁶⁶ Vid. LO 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la LO 8/1982 de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón; LO 3/1997, de 3 de julio de Reforma de la LO 9/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; LO 1/1998, de 15 de junio, de modificación de la LO 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia; LO 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la LO 3/1983 de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Madrid, Leyes Orgánicas 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la LO 8/1981 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; LO 1 a 4/1999, de 5 de enero (BOE de 8 de enero), de reforma de los Estatutos de Autonomía de Asturias, Baleares y Castilla y León.

competencias sobre la ejecución de la legislación del Estado en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social; así como en la determinación de las prestaciones del sistema y los requisitos para establecer la condición de beneficiario.

Finalmente, como hemos indicado al inicio de este epígrafe, sería preciso hacer una breve referencia al caso de la Comunidad Foral de Navarra que ha constituido una excepción a las reglas anteriormente expuestas. Así, en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, esta Comunidad accede al máximo nivel de autonomía por la singular vía del “amejoramiento del Fuero”, correspondiéndole “la totalidad de las competencias posibles en la materia”, quedando, por tanto, atribuida a esta Comunidad Foral la ejecución de la legislación laboral del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica de Seguridad Social del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.

Así pues, descrito el procedimiento y régimen de asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, así como las diferentes vías de acceso a la autonomía de cada una de ellas, sería preciso determinar el significado de lo que haya de entenderse por “ejecución de la legislación laboral del Estado” y, en cierta medida, “ejecución de la legislación básica de Seguridad Social del Estado”, para tratar de completar el cuadro de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España.

3.4. La ejecución de la legislación laboral y sus consecuencias en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades

Para culminar el tratamiento de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, habremos de abordar la interpretación de la expresión “ejecución de la legislación laboral” en consonancia con lo que establecen los propios Estatutos de Autonomía al respecto. Si bien, ésta no se encuentra especificada en el tenor literal del artículo 149, podremos recurrir de nuevo a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia.

Podemos partir de la base de que, como indica la mayoría de la doctrina, ejecutar la legislación del Estado es aplicarla, lo que incluiría: la vigilancia de la correcta observancia de la ley, - todo lo referido a la inspección del cumplimiento de las normas laborales y sus sanciones correspondientes -, las autorizaciones que la legislación exige para la realización de determinadas actividades o toma de decisiones - como es el caso de las autorizaciones para la actuación de las Empresas de Trabajo Temporal, los despidos colectivos, modificaciones de las condiciones de trabajo, suspensión de la relación

laboral, tan frecuentes en nuestros días, entre otras – y, lógicamente, la organización de los servicios administrativos adecuados para la práctica de todas estas actuaciones⁶⁷.

Ahora bien, no podemos olvidar que la asunción de estas competencias por las Comunidades Autónomas ha de realizarse a través de los propios Estatutos de Autonomía, siendo una facultad de éstas y de nadie más. Y, como ya hemos tenido ocasión de exponer, la asunción de las referidas competencias dependerá de la vía a través de las que las CCAA hayan accedido a su propia autonomía. Así, la mayoría de los Estados de Autonomía han optado desde sus inicios por un concepto común de lo que haya entenderse por “ejecución”; destacando como puntos fundamentales de la misma la administración de los servicios, su organización e inspección; y todo ello del modo o por los procedimientos que establece la legislación del Estado⁶⁸.

Parece claro que esta asunción desde sus inicios de *competencias o facultades ejecutivas* de la legislación laboral estatal permitieron a las Comunidades Autónomas de vía lenta u ordinaria activar su participación en materia de migraciones interiores y exteriores, así como fondos de ámbito nacional y de empleo; que en el caso del resto de las Autonomías de vía rápida no se llevó a cabo, ya que sus Estatutos realizaron desde un principio una reserva expresa a favor del Estado⁶⁹. Pero de lo no cabe duda alguna es de que la materia de empleo siempre ha constituido un elemento importante a considerar por las Comunidades Autónomas en el proceso de asunción de competencias.

No obstante, la imprecisión con la que los diferentes Estatutos de Autonomía han abordado la materia, especialmente en el caso de las Comunidades

⁶⁷ Vid. M. García Fernández, “Distribución competencial en materia laboral”, op. cit. p. 102. Tb. STC 249/1988, de 20 de diciembre, en relación a la vigilancia. Vid. también, por ejemplo STC 86/1991, de 25 de abril, en relación al acto de extensión de convenios; entre otras.

⁶⁸ Vid. M. García Fernández, *ibidem*; quien destaca como ejemplos de ello, el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) que atribuye a la Comunidad Autónoma la facultad de organizar, dirigir y tutelar con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral (artículo 12.2); lo que comprende la potestad de administración así como, en su caso, dictar los reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes (artículo 20.4). Toma también como referencia el Estatuto de Autonomía de Cataluña que incluye en la función ejecutiva la inspección (artículo 25.2), el Estatuto de Autonomía de Galicia para el que las competencias de ejecución en la Comunidad llevan implícita la correspondiente potestad reglamentaria, la administración y la inspección. El mismo significado se otorga a la ejecución en las LO 11 y 12/1982 por las que se transfieren competencias a la Comunidad Valenciana y a Canarias.

⁶⁹ Vid. en este sentido, ME. Casas Baamonde, “Las competencias laborales de las CC.AA. en la Constitución y Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional”, en *Relaciones Laborales*, Tomo 1985- I, p. 431.

Autónomas ordinarias⁷⁰, ha llevado a tener que recurrir en ciertas ocasiones a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional para dilucidar las cuestiones competenciales. Ha sucedido, por ejemplo, en el esclarecimiento de las competencias en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral y, por tanto, la potestad sancionadora que suele llevar aparejada esta competencia; pero también ha sucedido, al hilo del mismo pronunciamiento con la materia que nos ocupa, las competencias en materia de empleo. Ambas solían estar incluidas en el concepto de “ejecución” a que se refiere el artículo 149.1.7 CE y así lo reconocía la mayoría de la doctrina, que entendía que, especialmente en el caso de la potestad sancionadora, ésta formaba parte de las competencias de ejecución asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos⁷¹.

Esta posición se vio apoyada por lo establecido en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, a partir de la reforma de 1998, conforme a la cual se preveía que el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social, cuando correspondiera a la Administración de las Comunidades Autónomas, con competencia en materia de ejecución de la legislación del orden social, sería ejercido por los órganos y con los límites de distribución que determinase cada Comunidad Autónoma⁷². Los límites que las Comunidades Autónomas encontrarían al ejercicio de esta potestad se localizaban en las normas cuya aplicación correspondía al Estado, bien porque tuviera la competencia exclusiva sobre las correspondientes materias (ex artículo 149.1 CE), bien porque así se derivara del propio Estatuto de Autonomía.

En el caso concreto de los actos de obstrucción o resistencia de la acción fiscalizadora del Estado llevada a cabo por la Inspección, el Tribunal Constitucional ha considerado 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, hay que concluir que ordinariamente corresponde a la Comunidad Autónoma la sanción, dada su competencia en materia de ejecución laboral de acuerdo con el artículo 149.1.7 de la Constitución⁷³.

⁷⁰ Debido fundamentalmente al tiempo que habían de esperar para asumir tales competencias; sobre el tema ME. Casas Baamonde, “Las competencias laborales...”, op. cit. p. 427.

⁷¹ Vid. por todos, M. García Fernández, “Distribución de competencias en materia laboral”, en *Relaciones Laborales*, tomo 1992-I, p. 105.

⁷² Vid. artículo 48.5 del actual Texto Refundido de la LISOS, redacción que fue introducida en el anterior texto de la Ley 8/1988, por el artículo 35. Veinte de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre

⁷³ Es doctrina contenida en las SSTC 249/1988 y 185/1991, 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 cono-

También fue objeto de análisis por el Tribunal Constitucional la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social y empleo. El punto de partida fue la distinción entre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social y en relación al régimen económico de la misma. Así, al hilo del estudio de la constitucionalidad del anterior artículo 47 de la Ley 8/1988, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, el Tribunal consideró que aquellas Comunidades Autónomas que hubiesen asumido, a través de sus Estatutos, la ejecución de la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, podían ejercitar «las potestades sancionadoras que [garantizasen] el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle»⁷⁴. Mientras que «la delimitación del ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma en relación al régimen económico de la Seguridad Social requiere mayores precisiones, pues la atribución al Estado o a las Comunidades Autónomas del “régimen” en una determinada materia comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma - STC 84/1982, fundamento jurídico 4º y 38/1983, fundamento jurídico 3º -; pero implica también un plus : además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario»⁷⁵.

De este modo, «para aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre los actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas)... la potestad ejecutiva para la imposición de las sanciones que procedan pertenece también a la Comunidad Autónoma»⁷⁶. Mientras que para aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes. En ellas, dice el TC, que «el objeto inmediato de tutela es la gestión de la caja única de la Seguridad Social, que, al hallarse atribuida al Estado, determina que éste, como titular de la ejecución, ostente también la potestad de declarar infracciones e imponer sanciones que no es sino una técnica específica de control y que forma parte, por consiguiente, de su competencia en materia de régimen económico»⁷⁷.

cimiento por la Administración estatal, hay que concluir que ordinariamente corresponde a la [Comunidad Autónoma] 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 artículos 149.1.7 CE y 11.2 EAC”.

⁷⁴ Vid. STC 102/1995, fundamento jurídico 32, y 195/1996, fundamento jurídico sexto.

⁷⁵ Vid. STC 195/1996, de 28 de noviembre, *ibidem*.

⁷⁶ Vid. STC 195/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico octavo.

⁷⁷ Vid. de nuevo STC 195/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico octavo.

De lo cual deducimos, además, que la competencia para sancionar no se restringe por la naturaleza de la sanción ni por su cuantía, y que «las alusiones a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no implican atribución de competencias, sino que tienen, exclusivamente, un valor instrumental, a efectos de determinación del procedimiento; la Ley no impide que la Comunidad Autónoma se dote de su propio servicio de inspección, ni que, eventualmente, éste pueda actuar en el ámbito competencial que le corresponda. Cabe entender, en este sentido, como entiende el Tribunal Constitucional, que las referencias a la Inspección de Trabajo de la ya derogada Ley 8/1988 se hacían a la configuración vigente en aquel momento de aquella Inspección, por lo que, en sí misma considerada, tal redacción originaria no podría obstaculizar eventuales modificaciones posteriores de dicha configuración ni impedir el ejercicio de las competencias autonómicas» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 16).

Así pues, la inspección como competencia ejecutiva, corresponde a las CC.AA. y así se recogía en todos los Estatutos en los que se asumen competencias ejecutivas sin perjuicio de la Alta Inspección del Estado. Aunque, por el momento lo único que se ha transferido en las citadas normas es la función pero no el servicio, como tampoco se ha creado el órgano para su actuación. Por ello, la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social ha venido actuando funcional y jerárquicamente bajo la dependencia de las CC.AA. que han asumido competencias en materia de ejecución de la legislación del Estado, pero siguen manteniendo su dependencia orgánica respecto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

3.5. El título competencial en materia de empleo: especiales consideraciones a otros preceptos constitucionales determinantes de la asunción de competencias en la materia por las Comunidades Autónomas

De todo lo expuesto, podemos deducir con claridad la posición del Tribunal Constitucional ante el proceso de descentralización legislativa en materia laboral y de Seguridad Social; sin embargo, por lo que se refiere al empleo, materia que nos ocupa, hemos de advertir que el Tribunal Constitucional ha sido especialmente flexible en su interpretación del concepto de “legislación laboral”, incluyendo dentro de éste la materia de empleo. Para ello, además de lo establecido en los 149.1. 7 y 17 de la Constitución, ha considerado relevante tomar en cuenta otros preceptos constitucionales que, sin duda alguna, han influido en la asunción de estas competencias por las Comunidades Autónomas.

Así, hemos de considerar, en primer lugar, lo establecido en el artículo 148.1.13 CE, conforme al cual se concede a las Comunidades Autónomas la

posibilidad de asumir, a través de sus Estatutos de Autonomía, competencias en materia de “fomento del desarrollo económico de la Comunidad dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”, donde la mayoría de la doctrina ha hecho residir la materia del empleo⁷⁸. Y es que, en opinión de la mayoría de la doctrina cuando tratamos el tema de las competencias en materia de empleo no podemos olvidar la relación con las políticas de carácter económico. Así, será preciso considerar igualmente lo preceptuado en el artículo 149.1. 13 CE que otorga al Estado la competencia exclusiva en la elaboración de las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”; y la previsión del artículo 131 CE en relación a la potestad estatal de planificación de la actividad económica que conllevará la finalidad de “atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

En estos títulos competenciales se hicieron residir las competencias autonómicas para la elaboración de planes de empleo propios o la puesta en marcha de políticas autonómicas, de carácter activo, relacionadas con el fomento del empleo. El propio Tribunal Constitucional examinó las limitaciones a las competencias estatales en la materia, refiriéndose expresamente a las medidas articuladas a través de subvenciones. Sobre el tema, aclara el Tribunal que queda reservado al Estado, al amparo del artículo 149.1.13 la elaboración de “las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector”⁷⁹. No obstante, ha precisado también el Tribunal que dicha competencia estatal no puede extenderse has incluir “cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general”⁸⁰ pues en otro caso, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico⁸¹.

⁷⁸ Vid. por ejemplo, ME. Casas Baamonde, “Las competencias laborales de las CC.AA en la Constitución...”, op. cit. p. 434; y, más recientemente, C. Sáez Lara, “Competencias autonómicas en materia de empleo y relaciones laborales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en la obra colectiva *Políticas laborales y de protección social y marco competencial en el Nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía*, FJ. Prados De Reyes (coord.) Mergablum, Sevilla, 2008

⁷⁹ Vid. por todas STC 77/2004, de 29 de abril, que recoge la doctrina de las SSTC 95/1986, de 10 de julio y 213/1994, de 14 de julio.

⁸⁰ Vid. entre otras SSTC 77/2004, de 29 de abril, STC 125/1984, de 20 de diciembre; 76/1991, de 11 de abril; STC 186/1988, de 17 de octubre; 133/1997, de 16 de julio.

⁸¹ En este sentido vid. SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero y 95/2002, de 25 de abril.

Desde su inicio, los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas han ido asumiendo de forma natural estas funciones como propias con carácter “exclusivo”⁸² desarrollándolas poco a poco a través de los decretos de transferencia hasta nuestros días y conservándolas de cara a la reforma de sus Estatutos como competencias propias.

De este modo, queda claro que la elaboración y aplicación de políticas activas de empleo es competencia, aceptada, de las Comunidades Autónomas, que juegan un importante papel en la conformación de esa política *multinivel* de la que hablábamos al inicio de nuestro trabajo. En cambio, podemos decir que el ámbito del diseño de políticas pasivas sigue considerándose, a falta de un pronunciamiento expreso del TC y dejando al margen los complementos considerados dentro del concepto de asistencia social, al título de Seguridad Social⁸³.

4. EL TRATAMIENTO DEL TÍTULO COMPETENCIAL EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA: COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO

Hemos tenido ocasión de exponer, en otros estudios, nuestras dudas acerca de la idoneidad sistemática del Nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA en adelante), publicado en el BOE de 20 de marzo de 2007 mediante Ley

⁸² Así, por poner un ejemplo, el artículo 10 del Estatuto Vasco atribuía a la Comunidad Autónoma “competencia exclusiva” para la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco “de acuerdo con la ordenación general de la economía”; en el mismo sentido de exclusividad se pronunciaba el Estatuto de Cataluña al establecer en su artículo 12 que “de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y 149.1 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias: 1) planificación de la actividad económica de Cataluña...3) el desarrollo y ejecución en Cataluña de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales...participará asimismo en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan”. En términos similares se expresaron otros Estatutos como el Galicia, Andalucía (art. 18), Navarra y Comunidad Valenciana.

⁸³ Así lo expresa por ejemplo C. Molina Navarrete, *La dimensión socio-laboral de los nuevos...*, op. cit. p. 107. No obstante, resulta de interés la reciente STC 68/2007, de 28 de marzo, en la que el TC afirma la clara conexión de la materia de desempleo con las competencias asumidas por las CCAA en materia de empleo, especialmente la Andaluza, si bien hace constar que su objetivo no es la “preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional”. Por eso, no es posible aplicar claramente esta doctrina aunque sí apreciar una cierta flexibilidad del TC en la consideración de la conexión de las materias tratadas – prestaciones por desempleo entre otras – y las competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Así, con motivo de las XXVI Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo, tuvimos ocasión de reflexionar acerca de cómo al partir de un marco competencial poco receptivo y menos claro, la construcción de la política social autonómica ha sido un desafío constante a unos problemas competenciales que iban surgiendo; a lo que contribuyeron unos Estatutos de Autonomía que eran ciertamente escuetos en su tratamiento de estas políticas. Como consecuencia de ello, desde los primeros momentos de funcionamiento del modelo constitucional, la atención se puso en el análisis de las posibilidades que dejaba la Constitución, y muy especialmente en el proceso de construcción de las administraciones laborales autonómicas.

Parece no ofrecer dudas la prioridad que el empleo ha tenido para la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y podemos advertir que el nuevo EAA sigue otorgando un papel prioritario y central a la política de empleo, destacando la necesidad de enfrentar problemas reales de nuestra Comunidad como el desempleo, la precariedad laboral, la emigración, los desequilibrios territoriales⁸⁴. Así, es posible constatar este aspecto en la propia Exposición de Motivos de nuestro Estatuto en la que se recoge la necesidad de “conseguir un Estatuto para el siglo XXI, un instrumento jurídico que impulse el bienestar, la igualdad y la justicia social, dentro del marco de cohesión y solidaridad que establece la Constitución”.

4.1. Aspectos generales: la competencia de la Comunidad Autónoma Andaluza en materia de empleo

El punto de partida de este análisis ha de ser, pues, la conformación del Título II, en el que se recogen las competencias de la Comunidad, es decir, los títulos competenciales que permitirán a ésta desarrollar sus políticas propias⁸⁵. En este título se diferencia entre competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas y se contienen las materias sobre las que habrán de ejercerse las competencias en el grado de exclusividad determinado en el mismo.

⁸⁴ Vid. en este sentido M. Rodríguez-Piñero Royo, “La política autonómica de empleo”, Anuario de conferencias del CARL, op. cit. pp. 155 y ss.

⁸⁵ Un estudio completo sobre este tema podemos encontrarlo en M. Izquierdo Carrasco, “Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en M. Agudo Becerra (dir), El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2007, p. 122; también en la obra colectiva M. Terol Becerra (dir), Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007. Vid. también, M. Carrasco Durán, “Las competencias en la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, entre la norma y la realidad”, en Revista Vasca de Administración Pública, nº 76, 2006.

Así, el Estatuto de Autonomía Andaluz reserva para la Comunidad Autónoma, en materia de empleo, competencias ejecutivas, definiendo este tipo como “la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado”⁸⁶. Con esta definición de función ejecutiva recoge nuestro estatuto la doctrina constitucional sobre el contenido de la competencia ejecutiva tal y como lo hemos descrito anteriormente.

Las materias sobre las que se reserva dichas competencias ejecutivas, para la materia de empleo, aparecen recogidas en el artículo 63 del EAA, que, en realidad incluye estas competencias para las materias de empleo, relaciones laborales y seguridad social, tratando de relacionarlas en un intento sistematizador poco acertado, a nuestro entender.

En esta materia, es el artículo 63 del EAA, sobre empleo, relaciones laborales y seguridad social, el que opera como título habilitante para poder actuar en las distintas materias relacionadas y para lograr los objetivos que se marcan a la Comunidad en general, y a sus poderes públicos en particular⁸⁷. Así, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva sobre las siguientes materias:

1.- Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo.

2.- Las cualificaciones profesionales en Andalucía.

3.- Los procedimientos de regulación de ocupación y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos entre centros de trabajo situados en Andalucía.

4.- La Prevención de Riesgos Laborales y la Seguridad en el Trabajo.

⁸⁶ De forma monográfica, C. Saez Lara, “Competencias autonómica en materia de empleo y relaciones laborales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía”; y J.L. Monereo Pérez & M.T. Díaz Aznarte, “El marco competencial diseñado por el Estatuto de Autonomía de Andalucía en materia de políticas sociolaborales”, ambos en Prados De Reyes (dir.), op.cit. supra, Véase también J.L. Monereo Pérez & M.T. Díaz Aznarte, “*El Estado Social Autonomico: estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*”, Bomarzo, Albacete, 2008.

⁸⁷ Como señalara G. Ruiz Rico, la eficacia del catálogo de derechos sociales, va a depender de otro catálogo, el de competencias, “destinado a proporcionar los espacios fundamentales necesarios para legitimar la intervención social de la Comunidad Autónoma”, en “El Estado Social Autonomico”, en M. Terol Becerra (dir), La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pág. 25.

5.- La determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Andalucía.

6.- Los instrumentos de conciliación, mediación y arbitraje laborales.

7.- La potestad sancionadora de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias.

8.- El control de legalidad y, si procede, el registro posterior de los convenios colectivos de trabajo en el ámbito territorial de Andalucía.

9.- La elaboración del calendario de días festivos en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Además asume expresamente la función pública inspectora “en todo lo previsto en el apartado anterior”; recurriendo al mecanismo de la dependencia orgánica y funcional del cuerpo de inspectores y a los mecanismos de cooperación previstos en el propio Estatuto.

Culmina el precepto con la referencia a las competencias en materia de Seguridad Social que, aclara, corresponden a la Comunidad Autónoma las competencias ejecutivas que se determinen por aplicación de la norma estatal, incluida la gestión de su régimen económico, con pleno respeto al principio de unidad de caja. Con ello, avanza el Estatuto sobre el concepto contenido en el texto constitucional, para asumir competencias sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, especialmente representativo en la materia de empleo. Esto no supondrá, en ningún caso, la gestión de las políticas pasivas de empleo que, como sabemos, corresponde con carácter exclusivo al Estado.

4.2. Otras competencias relacionadas con el empleo: inmigración e igualdad en el marco de las políticas de empleo autonómicas

Dentro del elenco de competencias que la Comunidad Autónoma en el EAA se atribuye destacan otros preceptos que se refieren a políticas de empleo o, al menos, que se relación con ellas de forma muy estrecha. Así, podemos comprobar cómo, siendo los objetivos básicos de la comunidad la consecución del “pleno empleo, la calidad en el trabajo y la igualdad en el acceso al mismo”, es preciso tomar en consideración, a la hora de estudiar las competencias en materia de empleo, otros preceptos como los relativos a las materias relacionadas con la integración laboral de los inmigrantes, discapacitados, de los jóvenes, o las políticas de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo.

Así, el artículo 62 del EAA afirma que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de “políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias”; así como “la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolla en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de

acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”. En relación a la primera de las competencias, hemos de reparar en el hecho de que se trata de una competencia limitada en la medida en que el artículo 149.1.2º reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las materias de “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. Es por ello que el propio Estatuto ha de aclarar el contenido de esta competencia circunscribiéndolo a la elaboración de políticas de integración y participación social, más relacionadas con la asistencia social que con la política de empleo en sí misma considerada. No obstante, se concretan una serie de funciones ejecutivas en lo referente a tramitación de autorizaciones de trabajo de extranjeros que desempeñen su relación laboral en Andalucía, incluyendo el régimen de inspección y sanción; y la participación en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos de colaboración previstos en el propio Estatuto.

Con esta previsión se refuerzan los mecanismos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas a la hora de poder aplicar políticas de integración laboral de inmigrantes, asumiendo la Comunidad Autónoma Andaluza un auténtico papel protagonista en la ejecución de dichas políticas y en la determinación de los contingentes de trabajadores a los que pueden ofrecer un empleo de calidad.

4.3. Principios y objetivos de la Comunidad Autónoma: la caracterización de las políticas de empleo en el EAA

Además de las referencias específicas a la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma, podemos deducir el contenido de las competencias autonómicas de otros principios y objetivos recogidos en el propio Estatuto de Autonomía; ya que resultan fundamentales para evaluar el grado de compromiso de la Comunidad Autónoma con la política de referencia.

Cuando hablamos de competencias en materia de empleo resulta también relevante considerar otros preceptos en los que se recogen referencias a las políticas laborales, en general, y de empleo en particular. Así, el Título VI sobre “Economía, empleo y hacienda”, en el que aparecen indicadas las políticas laborales, y en particular, las relacionadas con el empleo. Dentro de este Título, en el Capítulo I sobre economía se recogen unos principios y objetivos básicos que “constituyen el fundamento de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito económico”, lo que resulta de obligado conocimiento para poder tratar el tema de las políticas de empleo en el Estatuto de Autonomía Andaluz. Como ya tuvimos ocasión de expresar en un estudio anterior, el hecho de que no exista una indicación similar de principios y objetivos en el Capítulo II, específico sobre empleo y relaciones labo-

rales, no es casual; aunque quizás hubiera sido recomendable una mejor sistemática del Título VI en su conjunto⁸⁸.

Así, por seguir el orden, no siempre lógico, del Estatuto, dentro de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma Andaluza (artículo 10) se encuentra en lugar destacado: “la consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces”. También se encuentran entre los objetivos concurrentes con las políticas de empleo “la modernización, la planificación y el desarrollo integral del medio rural en el marco de una política de reforma agraria, favorecedora del crecimiento, el pleno empleo...”; la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad y de los inmigrantes en Andalucía.

Sobre la base de estos objetivos, destinados en su mayor parte a la consecución del pleno empleo, por lo que a estas políticas se refiere, se reconocen una serie de derechos que aparecen recogidos en el Capítulo II, entre los que se encuentra el ejercicio del derecho constitucional al trabajo y, en particular, el acceso gratuito a los servicios públicos de empleo, el acceso a la formación profesional y el derecho al descanso.

También ha de considerarse lo preceptuado en el artículo 37 sobre los principios rectores de las políticas públicas, entre los que se relacionan: la igualdad, la autonomía e integración social y profesional de las personas con discapacidad; la integración de los jóvenes en la vida social y laboral; la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes; el empleo de calidad y la plena equiparación laboral entre hombres y mujeres. Desde este punto de vista, la política de empleo, como vemos, ocupa un lugar central. Siendo así, que estos principios han de completarse con los que rigen la política económica: pleno empleo, calidad en el trabajo y la igualdad de acceso al mismo.

Estos objetivos y principios se presentan con carácter transversal para guiar el conjunto de las políticas de la Comunidad, y no sólo las de empleo⁸⁹. Es decir, tal y como se hace constar en el propio Estatuto, dichos principios deberán orientar la política de la Comunidad Autónoma para permitirles lograr sus objetivos básicos, y los poderes de ésta orientarán sus políticas públicas

⁸⁸ Mejor sistemática que hubiera supuesto recoger en un único capítulo, por ejemplo el primero, los principios y objetivos generales, así como los transversales para todos los ámbitos recogidos en el Título, y a continuación uno específico para las cuestiones económicas, laborales y fiscales.

⁸⁹ M. Rodríguez-Piñero Royo, “La política autonómica de empleo”, Anuario de Conferencias 2007, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, pp.1 155 y ss.

para alcanzarlos. Todos estos principios han de regir las políticas públicas para lograr los objetivos que se propongan. Esta transversalidad en los objetivos relacionados especialmente con el pleno empleo puede observarse en algunos otros preceptos destacados como los artículos 157 y 174, referidos, el primero, a los principios rectores de la política económica de Andalucía; y el segundo a la contratación de las Administraciones. En ambos preceptos encontramos referencias a dos tipos de políticas, la económica y la de contratación pública, que, a pesar de no ser políticas de empleo propiamente dichas, consideran entre sus objetivos la estabilidad en el empleo, la igualdad de oportunidades y la inserción laboral de los colectivos desfavorecidos.

De este modo podemos advertir que los objetivos, los principios y las políticas se relacionan a lo largo de todo el texto estatutario, coincidiendo en la proclamación de ciertos objetivos como la consecución del pleno empleo, que se dejan ver en las políticas laborales, económicas, industriales o de medioambiente. No es casualidad que, como decíamos al inicio de este epígrafe, el Estatuto de Autonomía Andaluz insista tanto en este extremo, ya que el compromiso de la Comunidad Autónoma con el empleo es especialmente perceptible en todo el Estatuto.

Especialmente relevantes resultan, por último, de cara a la caracterización de la política de empleo en Andalucía, los preceptos contenidos en el Capítulo II del Título VI, que contienen mandatos dirigidos a los poderes públicos para la ordenación de las políticas de empleo⁹⁰. Así, se proclama la igualdad de la mujer en el empleo, atribuyendo a los poderes públicos el deber de garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, en el acceso a la ocupación, la formación y promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, así como que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad. Junto a la integración e la mujer en el mercado de trabajo, se garantiza igualmente la conciliación de la vida familiar y laboral, por lo que toda política de empleo que tenga como objetivo la consecución de unos estándares de calidad en el empleo conllevará la garantía de conciliación entre estos dos aspectos de nuestra vida diaria.

Por lo que se refiere, más concretamente a las políticas de empleo, el artículo 169, establece el deber de fomentar el acceso al empleo de los jóvenes, creando empleo estable y de calidad. A tales efectos, establecerán políticas específicas de inserción laboral, formación y promoción profesional, estabi-

⁹⁰ Un estudio monográfico en F. Alemán Páez, "Empleo y relaciones laborales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía: aproximación general y análisis programático", en Prados de Reyes (dir.), *op.cit. supra*, pg. 151 sigts,

lidad en el empleo y reducción de la precariedad laboral. Se garantiza también el establecimiento de políticas que permitan la inserción laboral de ciertos colectivos con dificultades como los discapacitados, así como los colectivos en riesgo de exclusión social. La Comunidad Autónoma deberá además velar por el cumplimiento de las leyes en materia de reserva de puestos de trabajo para quienes se encuentren en alguna de las situaciones previstas.

Por último, el artículo 173, referido a las Relaciones laborales, trata de garantizar una política propia de relaciones laborales en nuestra comunidad, definiendo expresamente las materias a las que habrá de extenderse. Estas materias comprenderán, en todo caso, las políticas activas de empleo, la intermediación y el fomento del empleo y el autoempleo.

5. CONCLUSIONES

Algunos autores han puesto de manifiesto que las reformas estatutarias pueden constituir auténticas renovaciones o revisiones que van más allá de la reforma ordinaria, llegando incluso a denunciar la ampliación de competencia “oculta bajo el velo de una calculada ambigüedad en la redacción de numerosos preceptos”⁹¹. E incluso que, tras la apariencia de simple reforma se haya tratado de llevar a cabo, en muchos casos, “una elevación (formalización jurídica) de la realidad constitucional a la Constitución formal”.

Esto ha llevado a también a considerar que la reforma estatutaria de lo que se han denominado Estatutos de “segunda generación” ha perseguido como objetivo alcanzar el techo competencial permitido por la Constitución poniendo de manifiesto una auténtica “redefinición de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas”⁹², e incluso del modelo de Estado Autonomico⁹³. Y demostrando, por tanto, la flexibilidad del modelo constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁹⁴.

⁹¹ Vid. en este sentido Monereo Pérez & Díaz Aznarte, “El marco competencial diseñado por el Estatuto de Autonomía de Andalucía en materia de políticas sociolaborales”, en la obra colectiva *Políticas laborales de protección social y marco competencial en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Mergablum, Sevilla, 2008, p. 81.

⁹² Vid. M. C. Palomeque López, “El reparto constitucional de competencias en materia laboral a prueba de las reformas estatutarias”, en la obra colectiva *La dimensión laboral de los nuevos estatutos de Autonomía*, p. 128.

⁹³ De nuevo Monereo Pérez & Díaz Aznarte, *ibidem*.

⁹⁴ Vid. J.L. Monereo Pérez, “Competencias en materia de políticas de empleo e inmigración”, en la obra colectiva *La dimensión sociolaboral...*, p. 151.

Sin embargo, para nosotros, partiendo de la caracterización de las políticas de empleo expuesta y dejando al margen la desordenada y descuidada redacción de los preceptos estatutarios o la introducción de un elenco de derechos en algunos Estatutos de Autonomía, como el Andaluz, que ha generado los consiguientes problemas de constitucionalidad, consideramos que el Estatuto de Autonomía Andaluz ha sabido aprovechar la posibilidad de plasmar en toda su amplitud las posibilidades competenciales de la Comunidad, dentro de los márgenes permitidos por la Constitución y la experiencia de cooperación y colaboración con el Estado. Es adecuado, por tanto, plasmar en el texto estatutario las concreciones y criterios de resolución de conflictos aportados por el Tribunal Constitucional desde la elaboración del primer Estatuto de Autonomía hasta nuestros días.

Y es valiente el legislador andaluz al pretender crear una auténtica Autonomía del bienestar basándose en la proclamación de principios y objetivos en los que la consecución del pleno empleo, la calidad en el empleo y la integración laboral, social y económica de los colectivos desfavorecidos juegan un papel central.