

El ordenamiento laboral y la organización territorial del Estado: autonomía política, diversidad jurídica y sistema de competencias

Manuel Carlos Palomeque López

Catedrático de Derecho del Trabajo

EXTRACTO

El estudio tiene por objeto el análisis constitucional de la diversidad jurídica derivada de la vigente organización territorial del Estado en España, así como de las reglas de distribución de competencias entre aquel y sus unidades autónomas, para concluir con propuestas de reforma en la materia.

Palabras clave: autonomía política; diversidad jurídica; competencia territorial; ordenamiento laboral, organización territorial del Estado.

Fecha de entrada: 31-10-2018 / Fecha de aceptación: 31-10-2018

The labour legislation and the territorial organization of the state: political autonomy, legal diversity and competency-based system

Manuel Carlos Palomeque López

ABSTRACT

The purpose of this study is the analysis from a constitutional point of view of the legal diversity that comes from the current territorial organization of the state in Spain.

This study also focuses on the rules of distribution of competences between the state and its autonomies, to conclude later on with reform proposals in this matter.

Keywords: political autonomy; legal diversity; jurisdiction; labour legislation; territorial organization of the state.

Sumario

1. La Constitución española y la inadecuación sobrevenida del modelo político y del régimen jurídico de la organización territorial del Estado
2. Autonomía política y diversidad jurídica: el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas
3. El proceso político de reformas estatutarias de segunda generación
4. Las competencias del Estado en materia de trabajo y de empleo: la legislación laboral
5. Las competencias del Estado en materia de seguridad social: la legislación básica y el régimen económico
6. Las competencias de las comunidades autónomas en estas materias
7. El régimen constitucional de competencias a revisión: consideraciones finales

Cómo citar este estudio:

Palomeque López, M. C. (2018). El ordenamiento laboral y la organización territorial del Estado: autonomía política, diversidad jurídica y sistema de competencias. *RTSS.CEF*, 429, 31-55.

*Oyó las campanadas del reloj de la torre,
pero ya no las contó*

Miklós BÁNFFY¹

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA INADECUACIÓN SOBREVENIDA DEL MODELO POLÍTICO Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

En este mes de diciembre de 2018, nuestra Constitución cumple nada menos que 40 años, a contar desde aquel postrero 1978, en el que se completó el proceso de su elaboración política y nació como norma suprema del ordenamiento jurídico español. En efecto, fue aprobada por las Cortes Generales en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado, que tuvieron lugar –todas las fechas correspondientes naturalmente a aquel lejano año– el día 31 de octubre, ratificada por el pueblo español en referéndum celebrado el 6 de diciembre, sancionada por el rey ante las Cortes el 27 de diciembre y, en fin, promulgada mediante su inserción en el BOE el 29 de diciembre. Entraba en vigor este mismo día de la publicación del texto oficial, que también veía la luz en las demás lenguas oficiales del Estado.

La Constitución española (CE) culminaba de este modo un singular proceso constituyente instalado genéticamente en las previsiones de la Ley para la reforma política (1977) –última de las leyes fundamentales del régimen ominoso– y abría las puertas a una nueva etapa de nuestra historia política contemporánea: la monarquía constitucional. Con la voluntad de establecer una «sociedad democrática avanzada», tal como su preámbulo reconocía de modo expreso entre otras declaraciones solemnes, España se constituye desde entonces en un «Estado social y democrático de derecho» que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico «la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (art. 1.1). La soberanía nacional «reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2), cuya «forma política es la monarquía parlamentaria» (art. 1.3). La Constitución es, a fin de cuentas, la fuente primera de nuestro derecho, a la que están sujetos «los ciudadanos y los poderes públicos» (art. 9.1), de la que deriva el sistema de producción de normas jurídicas en su conjunto, el ordenamiento jurídico general y, claro es, en particular, el propio sistema institucional del trabajo asalariado, sus normas y los derechos fundamentales que se ejercen en las relaciones jurídicas que disciplina.

¹ Bánffy, M. (1934). *Los días contados*.

Podía decirse pues, con razón, que, con la promulgación de la Constitución, la travesía hacia la democracia –el periodo de nuestra historia contemporánea conocido como la transición política– había concluido, al menos desde un punto de vista jurídico e institucional, pues se había alcanzado, no sin renuncias de fondo inexplicables para tantos y las mayores dificultades que envolvieron el proceso, el gran contrato político y social que permitía, abandonando el túnel de la dictadura y sus muchos años de hierro y oprobio, el asentamiento en el país, al fin, de un régimen democrático en plenitud. En efecto, el fundamento del nuevo orden constitucional se sustentaba en la formulación de una relación extensa de derechos fundamentales, también generosa en buena parte de los casos, y de un cuadro reforzado de instrumentos para su tutela en que se comprometía a los poderes públicos en su conjunto, al propio tiempo que se establecía una arquitectura orgánica del Estado expresiva sin ambages del principio de división de poderes, consolidándose después de todo un Estado de derecho que aseguraba el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. La Constitución debe ser valorada, así pues, sin suerte de tibieza o vacilación, como el hito formidable que ha sido desde el principio y a lo largo de su longeva trayectoria –lo sigue siendo por descontado en el presente– para la garantía de nuestra convivencia en democracia y libertad.

A pesar ello y de la certeza de cuanto acabamos de decir, o precisamente por esto mismo, debe tenerse en cuenta que cuatro décadas de existencia, las comprendidas entre el año del nacimiento de la norma constitucional y el presente, es desde luego mucho tiempo para cualquiera –aunque su mitad pareciera nada al mismísimo Gardel, que adivinaba el parpadeo de las luces a lo lejos y sentía que era un soplo la vida– y una eternidad seguramente para los procesos políticos, sociales y económicos contemporáneos, cuya aceleración continuada sobrecoge por la envergadura de las transformaciones que la acompañan. La sociedad española tiene poco que ver, es verdad, con la de hace 40 años y sus certezas y preocupaciones son hoy hartamente diversas, más allá de los objetivos permanentes de afirmación de la calidad democrática del sistema y bienestar de los ciudadanos.

Y en el presente, la CE, que ha mantenido intactas sus soluciones normativas después de tanto tiempo –ha sido objeto tan solo de dos reformas singulares, relativas al derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales (1992) y al principio de estabilidad presupuestaria y déficit estructural del Estado (2011), arts. 13.2 y 135 CE, respectivamente–, muestra aquí y allá, en algunos de sus pasajes normativos y dentro de la validez general del conjunto regulador, síntomas evidentes de fatiga de materiales o cansancio institucional, cuando no de inadecuación o insuficiencia sobrevenidas. Lo que sucede, valga como muestra de una realidad más amplia –por no hablar, si condiciones políticas hubiere para ello, de la apertura al menos del debate ciudadano acerca de grandes cuestiones de configuración del Estado tenidas por inmutables sin que socialmente parezca que sea así para muchos–, en la ausencia de la integración de España en la Unión Europea y sus consecuencias jurídicas, en las carencias de algunos derechos sociales y sus garantías, en la configuración inconveniente del Senado como cámara de representación territorial, en la cuestión de los aforamientos judiciales, en las insuficiencias del régimen electoral general, etc. O, lisa y llanamente, en la abierta superación del marco regulador previsto en origen para procesos entonces en curso o inacabados, como la importantísima cuestión de la organización territorial del Estado.

A qué se debería esperar, por consiguiente, si es que hubiera que hacerlo, para proceder a una revisión sistemática y ordenada de nuestro texto constitucional allí donde pareciera necesario. Aun cuando no debieran ser menospreciadas, es cierto, las muchas dificultades políticas –a la vista de la radicalización que gastamos hoy en la representación ciudadana y la composición fragmentada previsiblemente duradera del Congreso– para que este proceso pudiera ser acometido en el presente y fueran alcanzadas así las mayorías necesarias para la reforma constitucional por una u otra de las dos vías previstas por los artículos 167 y 168 de la Constitución, dentro de su título X, relativo a este importante asunto. Pero, lejos de ser tenidos por insuperables, los obstáculos de esta naturaleza no dejan de ser a la larga otra cosa que alicientes seguros para la iniciación de un camino que se debiera transitar más pronto que tarde.

La primera vía de reforma constitucional, la común o simplificada del artículo 167, que se ofrece desde luego como la alternativa más plausible en el presente desde el punto de vista político, ha sido pensada para cuantos proyectos reformadores no fueran referidos a las materias singulares reservadas para la otra vía, pudiendo ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, antes de su ratificación por referéndum si así lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de ellas. Este procedimiento reformador permite, a la postre, la actuación sobre el título constitucional relativo a la organización territorial del Estado –el VIII, arts. 137 a 158–, también sobre el propio de la reforma constitucional –el X, arts. 166 a 169–, sin tocar el artículo 2 de la Constitución, integrado, como se sabe, dentro de su título preliminar y relativo al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

La segunda vía, la específica, reforzada o rígida del artículo 168, cuando se propusiese una revisión total del texto constitucional o una parcial que afectase a su título preliminar, a los derechos fundamentales y libertades públicas o a la Corona, exigirá por el contrario como mínimo los dos tercios de cada Cámara y la disolución inmediata de las Cortes, debiendo las Cámaras elegidas proceder al estudio del nuevo articulado, que deberá ser aprobado por la mayoría de dos tercios de ambas y en tal caso sometida la reforma a referéndum para su ratificación.

La Constitución puede presumir con razón, por lo demás, de haber contribuido a canalizar duraderamente buena parte de los viejos problemas que el país arrastraba con fuerza desde el siglo XIX, si no de antes –los demonios de nuestro jardín particular, si se nos permite decirlo con el bello título de la película de Manuel Gutiérrez Aragón (1982)–, como las cuestiones social o militar de modo principal. Pero no ha sido el caso, ni mucho menos, del asunto nacional o territorial, problema político esencial que permanece todavía política y jurídicamente irresuelto, si no agravado en la actualidad. Quien dude acerca de esto habría de bastarle para matizar su perplejidad con reparar en la envergadura política y social que ha llegado a adquirir la crisis soberanista o independentista que ahora sacude a Cataluña con grave crispación, cuyas vicisitudes son de todos conocidas y sin que sea este naturalmente lugar para entrar en ello. Acaso tan solo para resaltar, si fuese necesario, que se ha llegado inclusive en su desarrollo reciente a la aplicación por el Gobierno –por vez primera en nuestra historia constitucional–, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, del artículo 155 de la Constitución, tras la comprobación de «la extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de ac-

tuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña», estando pendientes además los procesos judiciales por rebelión y otros graves delitos contra dirigentes políticos catalanes promotores de la efímera declaración de independencia que tuvo lugar hace un año. No pocos y severos interrogantes políticos se ciernen, pues, sobre la prueba de validez general del vigente régimen jurídico constitucional de la organización territorial del Estado y, por derivación, del sistema competencial resultante.

Veamos a continuación cuál ha sido el diseño constitucional, desarrollo legislativo y aplicación del sistema territorial de competencias a lo largo de sus 40 años de vigencia, con referencia directa naturalmente a los ámbitos del trabajo, el empleo y la seguridad social que aquí conciernen, para finalizar con algunas propuestas breves en la materia pensadas para el debate político y jurídico en un horizonte de reforma constitucional.

2. AUTONOMÍA POLÍTICA Y DIVERSIDAD JURÍDICA: EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Dentro de la organización territorial del Estado dispuesta por la CE, las comunidades autónomas son sabidamente la expresión institucional del ejercicio del derecho a la «autonomía de las nacionalidades y regiones» que integran España (arts. 2 y 137). Y la autonomía política de estos entes territoriales componentes de la estructura del Estado conduce de modo directo a la diversidad jurídica dentro del sistema institucional, esto es, a la existencia natural de regulaciones territoriales diferenciadas sobre las mismas materias en el ámbito de sus competencias propias. Por lo que corresponde a la misma Constitución, claro es, la determinación jurídica de las respectivas esferas de actuación normativa del Estado y de sus unidades territoriales.

Lo que la norma constitucional ha llevado a cabo, por cierto, a través de un esquema jurídico general de distribución de competencias –entre el Estado y las comunidades autónomas– construido a partir de cuatro reglas principales:

- 1.^a La atribución al Estado de competencias exclusivas sobre un conjunto de materias taxativamente determinadas –entendidas estas como «conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la realidad social» (Sentencia del Tribunal Constitucional [STC] 133/1997)–, que recoge el artículo 149.1 de la CE en sus 32 apartados: «el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias (...)». Un análisis atento del contenido del precepto pone de manifiesto, sin embargo, que buena parte de las materias contempladas son objeto, en realidad, de competencias compartidas por el Estado y las comunidades autónomas sobre la base de la distinción normativa –a partir de expresiones tales como «sin perjuicio de» o «legislación básica»– de un doble ámbito de actuación respecto a la materia acotada por la competencia –legislación y ejecución, bási-

camente—. Así pues, lo que realmente se atribuye en exclusiva al Estado son determinadas competencias sobre las materias recogidas en la mencionada lista; se trata, a fin de cuentas, de competencias exclusivas y no lógicamente de materias exclusivas.

Por lo que a nosotros nos interesa, las materias laboral y de seguridad social aparecen en ambos casos dentro de esta lista de las competencias estatales. El Estado tiene competencia exclusiva, así pues, sobre (art. 149.1 CE): 7.^a la legislación laboral, «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas»; y 17.^a la legislación básica y el régimen económico de la seguridad social, «sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas». Ambas reglas contemplan en verdad atribuciones competenciales que el Estado y las comunidades autónomas comparten sobre estas materias. Que la Constitución atribuya en exclusiva al Estado no ya la materia laboral o la de seguridad social, sino sencillamente la «legislación laboral» y la «legislación básica» y el «régimen económico» de la seguridad social, no excluye en modo alguno, antes al contrario, un ámbito cierto de competencias autonómicas sobre estos asuntos, que deriva de la propia letra de los preceptos constitucionales referidos.

- 2.^a La asunción por las comunidades autónomas de las competencias —no de las «materias», como dice de modo inconveniente el precepto— «no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución» (art. 149.3 CE)—competencias autonómicas potenciales— que estén establecidas de modo efectivo en sus respectivos estatutos de autonomía —competencias autonómicas efectivas—. Así, los estatutos, como «norma institucional básica de cada comunidad autónoma» (art. 147.1 CE), deberán contener, entre otros pronunciamientos mínimos, «las competencias asumidas [por cada una de ellas] dentro del marco establecido en la Constitución» (art. 147.2 CE).

La Constitución había contemplado, sin embargo, diferentes fórmulas institucionales acerca de la asunción inicial de las competencias potencialmente autonómicas por cada comunidad autónoma —además de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (art. 144 b) y disp. trans. quinta CE), que carecen de competencias laborales y de seguridad social, aun cuando sí las tengan en materias de fomento del desarrollo económico de los respectivos territorios, asistencia social y sanidad e higiene—, lo que determinaba a la postre la amplitud del nivel competencial efectivo en cada caso.

Unas comunidades autónomas —Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, las tres primeras consideradas históricas a los efectos de la disp. trans. segunda CE— accedieron a su autonomía territorial a través del procedimiento establecido en el artículo 151 de la CE —comunidades de régimen especial o de vía rápida—, con la importante consecuencia de que pudieron asumir, desde la entrada en vigor de sus respectivos estatutos, un régimen pleno de competencias —asunción originaria plena— de todas las competencias constitucionalmente posibles confor-

me al artículo 149.1 de la CE (disp. trans. segunda), sin que el mismo estuviese condicionado lógicamente por las previsiones temporales del artículo 148. 1 y 2 de la CE. Fue el caso, asimismo, de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento de su régimen foral, que dispone de naturaleza de estatuto de autonomía (SSTC 16/1984, 28/1984, 94/1985, 86/1988, 187/1988 y 141/1990).

Las restantes comunidades autónomas, que adoptaron el procedimiento común u ordinario de acceso a la autonomía territorial (art. 143 CE), pudieron asumir en un primer momento tan solo –asunción originaria limitada de competencias potencialmente autonómicas– las competencias enumeradas en los 22 grupos de materias contenidos en la lista del artículo 148.1 de la CE –entre ellas, la asistencia social (art. 148.1.20.^a) y la sanidad e higiene (art. 148.1.21.^a)–, sin que figuren en la misma, como se sabe, las materias «laboral» y de «seguridad social» incluidas en la relación del artículo 149.1 de la CE relativa a las competencias exclusivas del Estado. Solo «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus estatutos», estas comunidades podían «ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido por el artículo 149» (art. 148.2 CE).

Los estatutos de autonomía originarios de estas comunidades se habían limitado, por su parte, a mencionar de modo genérico las competencias en materia laboral y de seguridad social, condicionando su disfrute efectivo al cumplimiento de las previsiones contenidas de los artículos 148.2 o, incluso, 150.1 y/o 2 de la CE. Y el procedimiento previsto en el artículo 150.2 de la CE –ley orgánica de transferencia a comunidades autónomas de «facultades correspondientes a materia de titularidad estatal [?] que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación»– habría de ser, precisamente, el instrumento utilizado para completar el cuadro inicial de competencias propio de las comunidades de régimen ordinario o de vía lenta.

Ello había de suceder, por lo demás, en un doble momento temporal separado nada menos que por una década entre sí. El procedimiento de transferencia adelantada de competencias –con anterioridad por lo tanto al transcurso de los cinco años previstos en el art. 148.2 CE y coincidente en la práctica con la propia entrada en vigor de los estatutos de autonomía correspondientes– fue utilizado tan solo para Canarias –Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de idéntica fecha que su estatuto– y la Comunidad Valenciana –Ley orgánica 12/1982, de 10 de agosto–, al haber impedido la disolución de las Cortes Generales decidida días después por el Gobierno la anunciada generalización de este mecanismo institucional al conjunto de las comunidades autónomas del artículo 143 de la CE.

En realidad, ambas leyes de transferencia llevaban a cabo en favor de las dos comunidades mencionadas el adelantamiento temporal de competencias potencialmente autonómicas, esto es, que no formaban parte de las que la Constitución había reservado en exclusiva al Estado y que, por lo tanto, podrían ser asumidas

en su momento por los correspondientes estatutos. Aunque no deba desconocerse, por otra parte, que las competencias objeto de aquellas leyes eran técnicamente estatales, de acuerdo con la norma del artículo 149.3 de la CE, según la cual, «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado».

Las demás comunidades de régimen común recibieron una transferencia diferida –consumido el periodo de cinco años previsto en el art. 148.2 CE–, viendo sin embargo cómo transcurría sobradamente este quinquenio inicial y otro más, sin que hasta finales de 1992 se abriera efectivamente el proceso de ampliación de las competencias contenidas en la lista del artículo 148.1 de la CE. A cuyo fin, y en cumplimiento de los acuerdos autonómicos suscritos el 28 de febrero de 1992 entre las principales fuerzas políticas presentes en las Cortes Generales, se promulgaba finalmente la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la CE: Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León. El resultado final había de ser, por cierto, la equiparación sustancial –no total o plena, sin embargo– entre las competencias de las comunidades autónomas de régimen común que estaban pendientes de ello y las propias de las comunidades especiales del artículo 151 de la CE: transferencia de competencias, entre otras, de ejecución de la legislación del Estado en materia laboral y de gestión de los servicios sociales del sistema de seguridad social. El referido proceso de ampliación de competencias autonómicas y de racionalización de su ejercicio quedaba culminado, en fin, con la incorporación de aquellas a los correspondientes estatutos de autonomía mediante la oportuna reforma de cada uno de ellos.

La «ampliación de las competencias susceptibles de ser asumidas», la «elevación del nivel competencial» o, en fin y entre otras, la «profundización en la capacidad de autogobierno» serían las expresiones utilizadas, en el marco de reformas estatutarias posteriores de diferentes comunidades autónomas –durante la segunda mitad de la década de los noventa–, para justificar la asunción de nuevas competencias autonómicas dentro de las posibilidades abiertas por el artículo 149.1 de la CE. Con todo, la reforma de los estatutos de autonomía adoptaba más adelante, como se verá de inmediato, una nueva formulación política durante los primeros años del nuevo siglo –reforma estatutaria de segunda generación–, cuya caracterización radica, más allá de su propósito cierto de ampliación competencial y de mejora de las condiciones de autogobierno de los territorios autonómicos, en una nueva definición institucional de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas.

- 3.^a La atribución excepcional a las comunidades autónomas de competencias de titularidad estatal. A través de un doble mecanismo singular contemplado en el artículo 150 de la CE: 1) el supuesto de ley marco de atribución competencial,

mediante cuyo instrumento legislativo las Cortes Generales, «en materias de competencia estatal», podrán atribuir a todas o a alguna de las comunidades autónomas «la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal» (art. 150.1); y 2) el supuesto, ya referido, de ley orgánica de transferencia o delegación, mediante la cual, el Estado «podrá transferir o delegar en las comunidades autónomas (...) facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación» (art. 150.2).

- 4.^a La atribución al Estado de la competencia residual en relación con «las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía» (art. 149.3 CE), cuya aplicación requiere, por cierto, una interpretación sistemática previa —«por encima y con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o por los estatutos de autonomía» (SSTC 123/1984, 180/1992 y 133/1997)— acerca de la efectiva inclusión de una determinada materia en el correspondiente precepto competencial, constitucional o estatutario. Por lo demás, las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas «en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas», siendo el derecho estatal supletorio del propio de las comunidades autónomas (art. 149.3 CE).

3. EL PROCESO POLÍTICO DE REFORMAS ESTATUTARIAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Algunas comunidades autónomas iniciaban, a raíz del escenario político surgido en España tras las elecciones generales de 2004 y la formación de un Gobierno socialista —este partido ganaba también las elecciones de 2008—, un singular proceso de reforma de sus estatutos de autonomía.

Se trataba en esta ocasión, desde luego, de iniciativas reformadoras que, por su propósito institucional y alcance político, se apartaban del conjunto de las modificaciones experimentadas con anterioridad por los textos estatutarios, desde su promulgación sucesiva —en todos los casos, entre los años 1979 y 1983— y durante los 25 posteriores, cuyo ciclo de reformas había respondido unitariamente a la lógica inicial de la ampliación competencial progresiva. Ahora, en cambio, las reformas que se llevan a cabo, que bien pueden ser tenidas por ello —frente a las anteriores— como de segunda generación, se propusieron por lo común —no fue el caso sin embargo de Navarra, cuya Ley orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma se proponía limitadamente «la adaptación del texto vigente a la nueva realidad jurídico-política existente, tras casi tres décadas de vigencia del mismo»—, junto a la consecución efectiva del techo competencial constitucionalmente posible, décadas después de la formulación estatutaria inicial —o ampliada por leyes orgánicas de reforma o de transferencia posteriores— de las competencias autonómicas, una nueva definición institucional de las relaciones entre estas comunidades autónomas y el Estado.

Este nuevo modelo político arrancaba, sin duda, de la reforma estatutaria de Cataluña, que era promovida por el Gobierno tripartito de la comunidad autónoma, mediante la correspondiente proposición de ley de la Generalidad en octubre de 2005, y que habría de cristalizar, no sin un debate político y social demoledor que se cobraba, entre otras consecuencias directas, la convocatoria anticipada de elecciones autonómicas, en la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El Tribunal Constitucional resolvía en su momento el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 99 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la ley orgánica de reforma, cuyo fallo, después de declarar que «carecen de eficacia interpretativa» determinadas referencias del preámbulo del estatuto de autonomía, efectuaba 14 pronunciamientos de inconstitucionalidad de otros tantos pasajes normativos de este, al tiempo que procedía a la interpretación constitucional de otros 25 preceptos, de modo que estos «no son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica» (STC 31/2010). Deberá tenerse en cuenta en este punto, de modo singular, lo dicho en el epígrafe primero de este estudio.

Con todo, la primera expresión cronológica completa de las nuevas reformas estatutarias, aligerada en su tramitación, pese a haber sido comenzada al rebufo de la iniciativa catalana, por la existencia de un consenso básico entre las fuerzas políticas mayoritarias, habría de ser la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de –así denominada de modo oficial– reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Han seguido después las reformas de los Estatutos de Autonomía de las Illes Balears –Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero–, para Andalucía –Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo–, de Aragón –Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril–, de Castilla y León –Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre– y de Extremadura –Ley orgánica 1/2011, de 28 de enero–. Habría que esperar ocho años, sin embargo, para que llegase a buen término la reforma del Estatuto de Canarias por la Ley orgánica 1/2028, de 5 de noviembre.

Este ciclo de reforma estatutaria responde, por lo demás, a rasgos definitorios precisos, susceptibles de una caracterización común. El primero de ellos es, por lo pronto, el propósito inequívoco de los reformadores de sustitución de los estatutos de autonomía vigentes que se dice reformar por textos de nuevo cuño. A pesar de haberse seguido formalmente en todos los casos el procedimiento de reforma legal de los textos estatutarios previsto en cada uno de ellos, lo cierto es que la operación reformadora encierra en realidad la pretensión de disponer de nuevos estatutos para un nuevo «proyecto histórico» del siglo XXI –preámbulos de los Estatutos para Andalucía y de Castilla y León–. Como poco, se reconoce que la modificación emprendida es «una reforma de mucho más calado, una reforma sustancial» –preámbulo del Estatuto de la Comunidad Valenciana–. Se aprueban, a fin de cuentas, cuerpos normativos voluminosos, que proceden a la revisión completa del conjunto del articulado precedente, cuando no a una nueva redacción sistemática de la totalidad. En la mayoría de los casos, lógicamente, las leyes orgánicas de reforma proceden a la derogación expresa de las que en su día aprobaron los estatutos originarios, así como de otras modificatorias intermedias. No ha sucedido así, por contra, con los Estatutos de Autonomía de las Illes Balears, de Castilla y León o de Extremadura, cuyas leyes

orgánicas de reforma proceden a una nueva redacción general de los textos estatutarios de origen, que se mantienen por lo tanto en vigor con los renovados contenidos.

Como consecuencia de ello, y en segundo lugar, los nuevos estatutos de autonomía asumen definiciones institucionales también nuevas de las respectivas comunidades autónomas. Frente a la nomenclatura constitucional de «nacionalidades y regiones», como titulares del derecho a la autonomía política –dentro de la «indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2 CE)–, los estatutos se inclinan ahora por el título expreso e inédito, a este propósito, de «nacionalidad histórica» (arts. 1.1 Estatutos de la Comunidad Valenciana, de las Illes Balears, para Andalucía y de Aragón), «comunidad histórica y cultural» (art. 1.1 Estatuto de Castilla y León) o «identidad regional histórica» (art. 1.1 Estatuto de Extremadura). El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña la define únicamente como «nacionalidad» (art. 1), sin perjuicio de la mención en su preámbulo a la consideración que la misma ha merecido al Parlamento de Cataluña como «nación», a pesar de que estas referencias –a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña»– «carecen de eficacia jurídica interpretativa» (STC 31/2010). Y el Estatuto para Andalucía recoge asimismo en su preámbulo que el manifiesto andalucista de 1919 describió a Andalucía como «realidad nacional».

El carácter histórico de las comunidades autónomas, cuyos estatutos rebuscaban en esta ocasión en el origen de los tiempos en una pugna comparativa que a veces sonroja, quiere situar a cada territorio autónomo por encima de la tensión precedente entre comunidades históricas y las que no eran así consideradas, cuya única virtualidad jurídica radicaba ciertamente –lejos de cualquier consideración puramente histórica o científica– en el procedimiento constitucional que los territorios debían seguir para el acceso a su autogobierno y su constitución en comunidades autónomas: la vía común u ordinaria del artículo 143 y la vía especial o rápida del 151 de la CE.

De tal modo que, solo en este preciso contexto institucional –fuera por tanto de debate alguno sobre las raíces históricas de los pueblos– podía cobrar sentido la expresión comunidad histórica, reservada por la disposición transitoria segunda de la Constitución para «los 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», esto es, Cataluña, País Vasco y Galicia, porque así ocurrió lo primero en los tres casos durante la segunda república y durante la transición democrática lo segundo. En consecuencia, estas comunidades autónomas –históricas a estos solos efectos– podían, de acuerdo con la segunda transitoria constitucional mencionada, adquirir la totalidad de sus competencias potenciales desde el primer momento –su techo competencial autonómico–, sin necesidad por ello de esperar al procedimiento común previsto en el artículo 148.2 de la Constitución –transcurso de cinco años y reforma de sus estatutos de autonomía para ampliar las competencias más allá de la lista inicial del art. 148.1 CE–, debiendo a la postre ser elaborados sus textos estatutarios de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 151.2 de la Constitución (disp. trans. segunda CE). Con todo, acaso las nuevas definiciones estatutarias de nacionalidad histórica pretendieran pescar además, de modo erróneo y excesivo de ser así, en el concepto de «derechos históricos de los territorios forales»

que la Constitución ampara y respeta y cuya «actualización general de dicho régimen foral» se llevará a cabo, en su caso, en el marco de aquella y de los estatutos de autonomía (disp. adic. segunda CE). Como si, lejos del contexto histórico e institucional propio de las expresiones utilizadas, cualquier territorio español pudiese ser considerado a tales efectos como foral y titular de un régimen económico susceptible de ampliación.

Los nuevos estatutos de autonomía parecen responder asimismo, en tercer lugar, a un propósito de constitucionalización territorial derivada, como lo demuestran sus extensos títulos y articulados dedicados a la proclamación de derechos de los ciudadanos de la respectiva comunidad autónoma —«derechos de los valencianos y valencianas», «derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas», «derechos de los castellanos y leoneses», etc.—, como si de la parte dogmática o declarativa de derechos de una condición política propia se tratase —los ciudadanos españoles con vecindad administrativa en una comunidad autónoma— dentro de un texto orgánico más amplio. Las relaciones estatutarias de derechos, dotadas a veces de una extensión abrumadora, no es infrecuente que incurran también en duplicidades y reiteraciones innecesarias de situaciones constitucionales ya establecidas. Si bien, los estatutos contienen el reconocimiento expreso de que los derechos y principios reconocidos a sus ciudadanos no suponen alteración del régimen de distribución de competencias ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes ni, lógicamente, pueden conducir a la limitación de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España (art. 37.4 Estatuto de Cataluña, por todos).

En cuarto lugar, las reformas estatutarias se proponen también una nueva ordenación de las competencias autonómicas con la mirada puesta en la consecución del techo competencial en cada territorio. Las competencias de las comunidades autónomas son ahora objeto de una tipología o clasificación general y sistemática previa a la aplicación de sus categorías a las materias o ámbitos institucionales de las propias competencias, que se relacionan acto seguido. La distinción abstracta entre competencias «exclusivas», «compartidas» y «ejecutivas» de la comunidad autónoma, que adopta por vez primera el Estatuto de Cataluña (arts. 110 a 112), se abrirá camino de este modo y sin apenas alteraciones en las reformas estatutarias posteriores.

Las reformas se esfuerzan, en fin, en la incorporación de garantías institucionales de naturaleza diversa y finalidad común de aseguramiento del techo competencial perseguido. Como la testimonial y estrafalaria cláusula del estatuto valenciano, de acuerdo con la cual, «cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las comunidades autónomas será de aplicación a la Comunidad Valenciana, considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias», con la obligación de las instituciones legitimadas a «promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización» (disp. adic. segunda Estatuto de la Comunidad Valenciana) o alguna de sus variantes técnicas (arts. 77.2 Estatuto de Castilla y León y 14 Estatuto de Extremadura). O la declaración, retórica e incomprensible por sus excesos, contenida en el Estatuto de Aragón, según la cual, la aceptación del régimen de autonomía «no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia», que podrán

ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución (disp. adic. tercera Estatuto de Aragón). O, en fin, dentro ya de una esfera de racionalidad formal, la petición estatutaria habitual de adopción en favor de la comunidad autónoma del procedimiento constitucional de transferencia o delegación, mediante ley orgánica, de «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación» (art. 150.2 CE).

4. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO EN MATERIA DE TRABAJO Y DE EMPLEO: LA LEGISLACIÓN LABORAL

El Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral, «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas» (art. 149.1.7.^a CE). 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.– permite al Tribunal Constitucional entender la expresión «legislación laboral» en su acepción material y no formal –constreñida esta a las leyes o normas asimiladas por delegación o excepción–, comprensiva así de la potestad legislativa y de la reglamentaria.

Aun cuando, en un primer momento, el Tribunal soslayaba la respuesta, por no ser indispensable para el caso examinado, advirtiendo entonces que la expresión «legislación laboral» utilizada en el artículo 149.1.7.^a de la CE ofrece, ciertamente, «más de una interpretación» –la que «se sintetiza en comprender en el concepto toda norma escrita» y «otra restringida que hace referencia a las leyes» (STC 33/1981)–, pronto había de manifestar, sin embargo, que, cuando la Constitución emplea aquella expresión:

Incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera, así se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que solo mediante una colaboración entre ley y reglamento (...) puede lograrse. (STC 18/1982).

A partir de esta sentencia, el Tribunal habrá de mantener, ya de modo invariable y reiterado, el «concepto material y no formal constreñido a las leyes» de legislación laboral (SSTC 35/1982, 39/1982, 57/1982, 7/1985, 249/1988, 360/1993, 195/1996, 51/2006, 194/2011, 111/2012, 228/2012 y 159/2016). En materia de legislación laboral, por lo tanto, «la competencia normativa del Estado es completa», siendo «susceptible de ejercerse a través de la potestad legislativa y reglamentaria» (STC 360/1993), lo que significa, a fin de cuentas, que el Estado es «fuente única de normas laborales» (STC 195/1996). O, por decirlo con una sentencia más reciente, la competencia del Estado «comprende la completa normación en materia laboral que incluye no solo las leyes formalmente tales, sino también los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de aquellas» (STC 194/2011).

En el ejercicio de esta función aplicativa, las comunidades autónomas sí pueden realmente, sin embargo, promulgar disposiciones normativas internas o de organización como manifestación de su potestad organizatoria, por lo que puede corresponder a las comunidades autónomas, sin duda, «la potestad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en materia de su competencia» (STC 57/1982). Y también, de acuerdo con la interpretación material y finalista de la competencia autonómica de ejecución seguida asimismo por el propio Tribunal Constitucional (SSTC 7/1985, 249/1988, 86/1991 y 102/1991), las normas reglamentarias precisas –una regulación autonómica laboral «marginal»– para la ejecución regular de la legislación laboral del Estado, siempre que naturalmente no alteren el régimen jurídico general de la materia que es competencia del Estado (STC 76/1986).

El término laboral –el adjetivo de la expresión «legislación laboral»– dispone, por su parte, de un entendimiento constitucional «concreto y restringido»:

Referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella 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. (STC 35/1982).

La calificación de «laboral» queda referida constitucionalmente a estos efectos, así pues, al trabajo asalariado –al conjunto de «institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena» (STC 39/1982)– que resulta de la existencia de un contrato de trabajo –de «la prestación de servicios y la contraprestación económica» (SSTC 7/1985, 360/1993 y 228/2012)–. De esta acotación constitucional deriva, sin duda, la existencia de competencias autonómicas sobre materias no pertenecientes propiamente a dicho título, pero que están relacionadas con él de modo indirecto. No son materia laboral en este sentido, por ejemplo, las sociedades cooperativas (SSTC 72/1983, 44/1984, 165/1985 y 88/1989) o la formación profesional (STC 48/1985, no obstante sus implicaciones laborales y de empleo en el caso de la ocupacional).

Y es precisamente en materia de empleo donde la jurisprudencia constitucional ha abierto el concepto de legislación laboral. La Constitución no menciona de forma nominativa, desde luego, dentro de las listas de competencias recogidas sus artículos 148.1 y 149.1, ninguno de los contenidos propios de las denominadas políticas activas de empleo –intermediación laboral, fomento del empleo y formación profesional ocupacional–, sin perjuicio, claro es, de la inclusión de la protección del desempleo –política pasiva de empleo– dentro del régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos (arts. 41 y 149.1.17.^a CE). Por lo que, lógicamente, habría de ser el Tribunal Constitucional el que, a través de la subsunción de las mencionadas categorías institucionales en las materias constitucionales contempladas de modo específico, afrontase la determinación del título competencial en juego, lo que no tendría lugar –a pesar de algún antecedente menor (STC 249/1988)– hasta la Sentencia 195/1996, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco contra la Ley de infracciones y sanciones en el orden social.

Y así, de la lectura de los preceptos de esta ley que tipifican las infracciones de los empresarios en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo y formación profesional ocupacional, el Tribunal «infiere con toda claridad» que tales normas «han de ubicarse en la materia "legislación laboral"» (art. 149.1.7.^a CE), pues «tipifican las infracciones de deberes y prohibiciones legalmente impuestos a los empresarios –principalmente por los arts. 16 y 17 Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET)– respecto de las actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios» (STC 195/196). De modo singular, la formación profesional continua pertenece al ámbito institucional de las relaciones de trabajo y, por lo mismo, se inscribe adecuadamente dentro del título competencial relativo a la «legislación laboral» (art. 149.1.7.^a CE), pues «conciene a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral» (SSTC 95/2002, 190/2002 y 230/2003), como es el relativo a la promoción y formación profesional en el trabajo (art. 4.2 b) LET).

En consecuencia, y de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, si la disciplina normativa o regulación de la colocación, del fomento del empleo y de la formación profesional ocupacional debe considerarse sin ambages como «legislación laboral», cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado (art. 149.1.7.^a CE), lo cierto es que la gestión y aplicación de dicha normativa es competencia de las comunidades autónomas en el ámbito de sus correspondientes territorios, de la mano de la facultad de ejecución de la legislación laboral del Estado (art. 149.1.7.^a CE; STC 95/2002, sobre la gestión autonómica de las medidas estatales de formación continua), asumida por todos los estatutos de autonomía.

Siendo ello así, la cuestión dista, no obstante, de haber agotado todos sus perfiles. Si, como se ha dicho, y por tratarse en estos casos de manifestaciones de la «legislación laboral», no resta ningún espacio de regulación externa a las comunidades autónomas, las cuales disponen tan solo de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal (SSTC 360/1993 y 195/1996), habría que concluir seguramente que las comunidades autónomas no pueden regular acciones propias de estímulo a la contratación laboral. Y, sin embargo, ello no es así, como se verá más adelante. Las comunidades autónomas asumen generalizadamente competencias en materia de fomento regional del empleo, que disponen de un encaje constitucional más amplio que la propia función ejecutiva de la legislación estatal.

5. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL: LA LEGISLACIÓN BÁSICA Y EL RÉGIMEN ECONÓMICO

El Estado tiene competencia exclusiva, asimismo, sobre la legislación básica y el régimen económico de la seguridad social, «sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas» (art. 149.1.17.^a CE).

Si, como es sabido, el término «legislación» comprende dentro del sistema del artículo 149.1 de la CE el ejercicio de las potestades legislativa y reglamentaria, la legislación básica, a la que

el precepto constitucional reduce la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad social, a diferencia de lo que sucede en la laboral, remite por su parte a los «criterios generales (los principios, bases y directrices) de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado» (STC 32/1981).

De modo que esta noción encierra un doble significado constitucional: «el sentido positivo 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 sentido negativo, por la misma razón, «constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando aun definiéndose estas como exclusivas la Constitución y el estatuto las dejan así limitadas» (STC 25/1983). Así pues, lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia para fijar las bases de una materia determinada es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las comunidades autónomas, una «regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación», un «común denominador normativo», a partir del cual cada comunidad podrá desarrollar sus propias competencias y mejorar en su caso los niveles comunes y mínimos de protección estatal (SSTC 48/1981, 44/1982, 32/1983, 111/1986, 170/1989, 102/1995, 134/2017, 2/2018, 17/2018 y 18/2018).

La seguridad social es, por lo demás, el conjunto integrado de medidas de protección a través de las que el Estado:

Garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de esta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva y no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta ley. (art. 2.2 Ley general de la Seguridad Social [LGSS]).

La Constitución determina, por su parte, que «los poderes públicos mantendrán 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» (art. 41), cuyos derechos en la materia deberán ser ejercidos naturalmente de acuerdo con lo que disponga aquella ley general.

Así, las técnicas de protección social –pública o privada– externas al sistema de seguridad social no están afectadas constitucionalmente por el título competencial del artículo 149.1.17.^a de la CE –«la asistencia y prestaciones complementarias serán libres» (art. 41 CE)–, por lo que las comunidades autónomas pueden establecer, en el ejercicio de sus propias competencias en la materia, prestaciones económicas en favor de determinadas situaciones de necesidad, instrumentadas con sus propios recursos presupuestarios, que «no interfieren ni quebrantan el régimen unitario de la seguridad social» por no generar «obligación económica o carga alguna que deba soportar el Estado» (STC 239/2002).

A pesar de esta doctrina constitucional permisiva, el artículo 38.4 de la LGSS, que se añadía con posterioridad por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de seguridad social, impedía el reconocimiento de «cualquier prestación de carácter público» –las autonómicas por lo tanto– que tuviera por finalidad «complementar, ampliar o modificar» las prestaciones económicas de la seguridad social (en sus modalidades contributiva y no contributiva), por formar aquellas parte del propio sistema y estar sujetas, por lo mismo, a los principios generales de unidad e igualdad. Con todo, una nueva redacción de dicho precepto legal –proporcionada esta vez por la Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las comunidades autónomas– entendía la fórmula normativa –limitada ahora a las prestaciones contributivas– «sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que, en el ejercicio de sus competencias, puedan establecer las comunidades autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas», restituyéndose de este modo la interpretación constitucional originaria. Lo que, por lo demás, se reproduce en el artículo 42.4 de la vigente ley general.

La competencia exclusiva del Estado en la materia alcanza, como se ha indicado, no solo a la legislación básica, sino también al régimen económico de la seguridad social (art. 149.1.17.^a CE). Por lo que es evidente, a partir de este precepto constitucional, que debe distinguirse entre la seguridad social y su régimen económico como «materias competencialmente distintas» (STC 195/196). Respecto de la primera –la seguridad social–, corresponde sin ninguna duda a las comunidades autónomas la ejecución de sus servicios que garantice en cada territorio el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle (STC 102/1995). Lo que no puede decirse, sin más, del régimen económico de la seguridad social, pues la atribución al Estado o las comunidades autónomas del «régimen» en una determinada materia comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982 y 38/1983), «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» y «eso es lo que sucede en el caso del régimen económico de la seguridad social» (STC 195/196).

El Tribunal Constitucional ha señalado, así pues, a propósito de esta cuestión y de modo concluyente, que del artículo 149.1.17.^a de la CE no puede extraerse la «apresurada conclusión» de que «en materia de régimen económico de seguridad social el Estado retenga solo potestades normativas», pues:

El diseño 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, que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de seguridad social. (STC 124/1989).

Se llega de este modo a la conclusión de que las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la seguridad social serán solo:

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. (STC 124/1989).

A fin de cuentas, la LGSS entiende por «régimen económico» de la seguridad social –el capítulo VII de su título primero, arts. 103 a 128, responde precisamente a esta denominación– cuantas materias hacen referencia al patrimonio –cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género–, a los recursos o fuentes de financiación –aportaciones progresivas del Estado, cuotas de las personas obligadas, cantidades recaudadas e concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga, 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, al fondo de reserva y al régimen de contratación de las entidades gestoras y servicios comunes.

La atribución al Estado de competencias exclusivas sobre el régimen económico de la seguridad social comprende constitucionalmente, así pues, el respeto del principio de «unidad presupuestaria» de la misma. En su dimensión o expresión jurídica, este principio 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 extra-presupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema. (STC 124/1989).

Por ello, es competencia exclusiva del Estado, ejercida a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, lo que implica admitir constitucionalmente que «el Estado ejerce no solo facultades normativas, sino también facultades de gestión o ejecución del régimen económico de los fondos de la seguridad social destinados a los servicios o a las prestaciones de la seguridad social [en la comunidad autónoma correspondiente]» (SSTC 124/1989 y 16/1996).

Es evidente, en fin, que, de acuerdo con la doctrina constitucional aplicable, la gestión de los fondos del sistema de seguridad social con destino al pago de las prestaciones económicas resultantes de su acción protectora corresponde de modo exclusivo al Estado, sin que pueda ser asumida por las comunidades autónomas al amparo de su competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la seguridad social. El Tribunal Constitucional ha rechazado así de modo expreso la interpretación según la cual no están en juego el principio de unidad presupuestaria y contable, ni la integridad del patrimonio de la seguridad social, por el hecho de que los pagos derivados de la gestión de los servicios de la seguridad social asumidos por una comunidad autónoma sean ordenados por los órganos propios de la misma, previa la correspondiente aprobación del gasto y habilitación de los fondos precisos por la Tesorería General de la Seguridad Social (STC 124/1989).

6. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESTAS MATERIAS

Las comunidades autónomas disponen estatutariamente –todas ellas en la actualidad– de competencias de ejecución –competencias ejecutivas– de la legislación laboral del Estado (art. 149.1.7.^a CE), esto es, de asunción de la actuación administrativa –y reglamentaria interna– necesaria para la puesta en «práctica o aplicación» en el territorio autonómico de la normativa estatal –del «derecho del Estado»– reguladora del sistema unitario de relaciones laborales (SSTC 102/1985 y 196/1997), sin perjuicio de la alta inspección del Estado, como técnica de fiscalización constitucional de la actividad autonómica (SSTC 6/1982, 32/1983, 42/1983, 76/1983, 194/1994 y 63/1996). Por lo que la atribución a la Administración del Estado de funciones ejecutivas en la materia vulnera desde luego las competencias de las comunidades autónomas, «al basarse exclusivamente en los efectos territoriales de las actuaciones» (SSTC 244/2012, 7/2013, 16/2013 y 35/2013).

Así, por referir un modelo de descripción detallada de los contenidos de esta competencia, seguido en términos generales por otras normas estatutarias posteriores, el Estatuto de Autonomía de Cataluña –ya conocemos el cuestionamiento político del régimen autonómico por la mayoría absoluta del actual Parlament dentro de la crisis soberanista que en el presente sacude el territorio en el presente– atribuye a la Generalitat «la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales», que incluye, en todo caso:

- a) Las relaciones laborales y condiciones de trabajo.
- b) Las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes. La Generalitat participa en los planes o actividades que superen el ámbito territorial de Cataluña.
- c) Las cualificaciones profesionales en Cataluña.
- d) La intermediación laboral, que incluye la regulación, la autorización y el control de las agencias de colocación con sede en Cataluña.
- e) La negociación colectiva y el registro de los convenios colectivos de trabajo.
- f) Los procedimientos de regulación de ocupación y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos entre centros de trabajo situados en Cataluña.
- g) La prevención de riesgos laborales y la seguridad y la salud en el trabajo.
- h) La potestad sancionadora de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias.
- i) La determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña.

j) El control de legalidad y, si procede, el registro posterior de los convenios colectivos de trabajo de las empresas que ejercen su actividad exclusivamente en Cataluña.

k) Los instrumentos de conciliación, mediación y arbitraje laborales.

l) La elaboración del calendario de días festivos que debe regir en todo el territorio de Cataluña. (art. 170.1).

Dentro de la tipología de competencias adoptada por lo común por los nuevos estatutos, las «competencias ejecutivas» de las comunidades autónomas alcanzan (SSTC 57/1982, 7/1985, 249/1988, 86/1991, 102/1991, 31/2010 y 159/2016) no solo la «función ejecutiva» ordinaria o potestad de organización de la propia Administración, sino también la potestad reglamentaria para regular el modo de proceder en el ejercicio de la competencia autonómica de ejecución de la legislación del Estado: «la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado» (art. 112 Estatuto de Cataluña), los «reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello» (art. 77 Estatuto de Aragón) o, en fin, la «potestad reglamentaria organizativa» (art. 11.2 Estatuto de Extremadura). Naturalmente, solo así entendida esta potestad reglamentaria —«limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica», ha señalado el Tribunal Constitucional en sentencia interpretativa, precisamente a propósito del artículo 112 Estatuto de Cataluña—, podrá salvarse la constitucionalidad de tales atribuciones estatutarias (STC 21/2010).

Por otra parte, carece de relevancia constitucional la aceptación estatutaria de marcos autonómicos de relaciones laborales o de formulaciones semejantes relativas a políticas propias en la materia. Es el caso, de modo señalado, del «espacio catalán de relaciones laborales», cuya creación debía promover la Generalitat de Cataluña, como uno de sus principios rectores, «en función de la realidad productiva y empresarial específica» de la comunidad autónoma (art. 45.4 Estatuto de Cataluña). Lejos de tratarse de la acuñación normativa de un ámbito institucional propio para el desarrollo de un ordenamiento laboral autonómico, el denominado «espacio catalán» se circunscribe estatutariamente al fomento por parte de los poderes públicos de «una práctica propia de diálogo social, de concertación, de negociación colectiva, de resolución extrajudicial de conflictos laborales y de participación en el desarrollo y la mejora del entramado productivo» (art. 45.4). Lo que, a fin de cuentas, y como señala el artículo 37.4 del propio estatuto, no supone alteración del régimen de distribución de competencias en la materia ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes, limitándose la propuesta institucional a la delimitación de un ámbito territorial propio —la comunidad autónoma— para la práctica y el desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo dentro del mismo, reguladas estas en todo caso por la legislación del Estado.

Así también, algunas de las reformas estatutarias referidas atribuyen a las comunidades autónomas la competencia ejecutiva sobre la inspección de trabajo y seguridad social —la función pública inspectora sobre las materias objeto de las propias competencias—, disponiendo

acto seguido la dependencia orgánica y funcional de la propia comunidad de los funcionarios públicos que la lleven a cabo, sin perjuicio naturalmente de los mecanismos de cooperación con el Estado previstos (arts. 170.2 Estatuto de Cataluña, 63.2 Estatuto para Andalucía y 77.2.^a Estatuto de Aragón).

Las comunidades autónomas disponen asimismo de competencias en materia de política activa de empleo –intermediación laboral, fomento del empleo y formación profesional ocupacional (SSTC 88/2014, 112/2014, 123/2014 y 179/2016)–, lo que se asienta constitucionalmente sobre títulos competenciales diversos: la ejecución de la legislación laboral del Estado (art. 149.1.7.^a CE), el fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general (art. 148.1.13.^a CE) o la planificación de la actividad económica regional (arts. 148.1.13.^a y 149.1.13.^a CE). Las comunidades autónomas carecen de competencia para la gestión de las prestaciones por desempleo del sistema de seguridad social –políticas pasivas de empleo o de protección del desempleo– y, por lo tanto, del reconocimiento del derecho a las mismas y del correspondiente pago a los beneficiarios. La gestión de los fondos del sistema de seguridad social con destino al pago de prestaciones resultantes de su acción protectora –las de desempleo, entre ellas (art. 41 CE)– corresponde de modo exclusivo al Estado –competencia estatal sobre el «régimen económico» de la seguridad social (art. 149.1.17.^a CE)–, sin que en consecuencia pueda ser asumida por las comunidades autónomas.

Y, en fin, las comunidades autónomas no han asumido todavía en todos los casos el techo competencial constitucionalmente posible en materia de seguridad social, compuesto por las siguientes competencias: 1) el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado –la promulgación de la legislación «no básica» en la materia–; 2) la ejecución de la legislación básica del Estado; 3) la gestión del régimen económico de la seguridad social, con respeto al principio de unidad económica y financiera de la misma; y 4) la organización y administración de los servicios relacionados con la seguridad social, el ejercicio de la tutela de sus instituciones, entidades y fundaciones –reservándose el Estado la alta inspección en la materia–, así como la potestad sancionadora en materia de seguridad social (SSTC 195/1996, 51/2004, 104/2013, 272/2015 y 21/2016).

Por lo demás, la plena efectividad de las competencias asumidas por las comunidades autónomas en las materias examinadas es posible, ciertamente, como consecuencia de la promulgación por parte del Estado de las correspondientes normas –reales decretos– de transferencia de los servicios y de los medios necesarios para el ejercicio de las competencias estatutarias. Y, aunque el traspaso de servicios sea, ciertamente, «condición de pleno ejercicio» de las competencias estatutarias, cuando según su naturaleza ello sea necesario o imprescindible para tal ejercicio (SSTC 25/1983, 143/1985, 149/1985, 55/1990 y 209/1990), no es menos cierto que –de acuerdo con la doctrina constitucional sobre la naturaleza y el valor de estas normas– los decretos de transferencias de servicios «no incorporan, en ningún caso, normas atributivas ni ordenadoras de competencias, correspondiendo esta tarea a la Constitución, a los estatutos de autonomía y a las demás fuentes reclamadas por una y otros al efecto» (SSTC 102/1985, 158/1986, 37/1987 y 118/1998).

Por último, acerca de si las comunidades autónomas podrían adquirir competencias sobre la legislación laboral y la legislación básica y el régimen económico de la seguridad social –de titularidad estatal exclusiva, como se sabe–, como consecuencia de la aplicación de alguno de los procedimientos excepcionales previstos en los dos primeros párrafos del artículo 150 de la CE sobre atribución a las comunidades autónomas de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, deberá tenerse en cuenta que la delegación legislativa (art. 150.1 CE) y la transferencia o delegación de competencias (art. 150.2 CE) no pueden romper el equilibrio de poderes constitucionalmente consagrado ni vulnerar el principio de igualdad que impone una regulación territorialmente uniforme para determinadas materias. Es seguro, por lo tanto, que aquellas competencias exclusivas, en la medida que componen la disciplina necesaria para la ordenación general respectiva de los sistemas de relaciones laborales y de seguridad social, deben ser predicadas de manera uniforme para el conjunto del Estado, sin que, en consecuencia, puedan ser por naturaleza objeto de transferencia o delegación en los términos del artículo 150 de la CE.

7. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS A REVISIÓN: CONSIDERACIONES FINALES

La organización territorial del Estado exhibe en la CE, tal como se ha referido al principio de este escrito, una regulación deficiente, pues está trufada de referencias normativas de carácter procedimental o transitorio –más allá de la indefinición política y técnica que las acompañan– que tuvieron sin duda justificación en el momento constituyente, pero que hoy no son otra cosa que una fuente de confusión sobrante. El régimen de competencias de una Constitución reformada –se consagre en ella un modelo territorial federal propiamente dicho, se siga con el vigente de federalismo material o se alcancen fórmulas intermedias– deberá prescindir naturalmente de la regulación actual del sistema de acceso a la autonomía política –el denominado principio dispositivo o de voluntariedad (arts. 143, 151, 152 y concordantes CE)–, desde luego ya superfluo.

Deberán ser identificadas de modo nominativo las actuales comunidades autónomas, lo que no ocurre en el presente por las razones apuntadas, cuya ampliación o modificación habría de ser posible en lo sucesivo a partir del procedimiento de reforma previsto por la propia norma constitucional. Y deberán ser establecidas con claridad las reglas de distribución de competencias entre el Estado y tales comunidades autónomas y las materias o ámbitos institucionales a que van referidas. A este propósito, nos parece preferible la existencia de una sola –única– lista constitucional de competencias exclusivas del Estado –en lugar del sistema de listas plurales, de competencias exclusivas del Estado, de competencias compartidas por o concurrentes entre el Estado y las comunidades autónomas y de competencias exclusivas de estas–, dentro de la cual ámbitos y competencias sobre los que se ejercen deberán estar contemplados con la extensión, el detalle y la precisión que la operación requiera, más allá por supuesto de la dificultad técnica real que este enunciado suscita de modo objetivo. Esta lista de exclusividad estatal deberá descender asimismo a concretar con suficiencia cuantas facultades o funciones integran cada una de

las atribuciones competenciales –el objeto o contenido real de la competencia, como se sabe–, ya fueran estas normativas de ejecución normativa, de coordinación, de organización o de otro tipo, así como a describir y precisar su contenido.

En tal caso, las comunidades autónomas podrían asumir y disponer lógicamente de cuantas competencias, y de las facultades o funciones que las integran, quedaran libres por no haber sido atribuidas en exclusiva al Estado conforme a lo dicho. Y sus estatutos de autonomía, que acaso deberían ser sometidos a un control previo de constitucionalidad, habrían de relacionar de forma precisa en consecuencia los correspondientes ámbitos institucionales y competencias sobre los mismos asumidas dentro de este esquema general de distribución competencial.

Y, en fin, por lo que se refiere a los ámbitos o materias que nos son propios, deberían ser competencias exclusivas del Estado la legislación en materia laboral –de trabajo, empleo y emigración– y de seguridad social –además del régimen económico de la misma–, acabando así en este último caso con el expediente de distinguir entre legislación y legislación básica que tantos problemas de delimitación institucional ha venido provocando desde el principio. Debiendo quedar sometidas estas atribuciones, por descontado, a las reglas de determinación precisa y suficiente –de competencias, facultades y funciones– ya referidas con carácter general. Para las comunidades autónomas en estos ámbitos materiales, por su parte, la coordinación y organización ejecutivas de la legislación del Estado en los correspondientes territorios.

Todo lo dicho hasta aquí, desde luego, sin perjuicio del eventual acogimiento constitucional –deseable sin duda como propuesta para un debate general a este propósito– del principio de asimetría competencial entre las unidades territoriales, que nunca debió ser excluido en nuestro proceso constituyente y que, nos parece, es propio del Estado federal o federalizante.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0