

LA DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE  
LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA  
UN ESTUDIO PARTICULAR DE LOS ESTATUTOS  
ANDALUZ Y CATALÁN

## MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES

Dirección

Mercedes Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Jesús Cruz Villalón

Sebastián de Soto Rioja

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin la preceptiva autorización

© Los autores, 2007

© CONSEJO ANDALUZ DE RELACIONES LABORALES, 2007

© MERGABLUM. Edición y Comunicación, S.L., 2007

C/ Brújula, 10. Parque Ind. PISA

Tel. 95 460 24 773. 41927 Mairena del Aljarafe SEVILLA

ISBN: 978-84-96378-36-0

Imprime: MINERVA. Artes Gráficas

Fomento,10. 41927 Mairena del Aljarafe SEVILLA

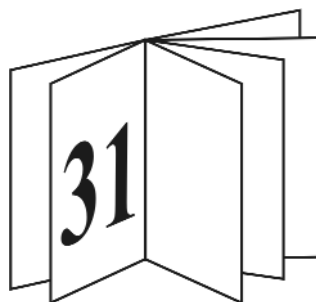
Depósito Legal: 1892-07

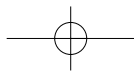
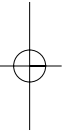
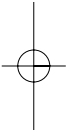
MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES

LA DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE  
LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

UN ESTUDIO PARTICULAR DE LOS ESTATUTOS  
ANDALUZ Y CATALÁN

Cristóbal Molina Navarrete (Coordinador)





## ÍNDICE

### PROLOGO

### INTRODUCCIÓN: ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y

AUTONOMÍA TERRITORIAL .....

### CAPÍTULO I. LA INCIDENCIA EN EL MODELO AUTONÓMICO DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA .....

1. RASGOS COMUNES DE LOS NUEVOS ESTATUTOS .....
2. LA NUEVA ESTRUCTURA DEL TITULO COMPETENCIAL .....
- 2.1. El desglose de las competencias .....
- 2.2. La definición de las competencias .....
- 2.3. El ejercicio de las competencias en el nuevo marco estatutario....
3. EL NUEVO TÍTULO DE DERECHOS .....
4. CONCLUSIÓN .....

### CAPÍTULO II. APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIOLABORAL DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA .....

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROCESO DE  
REFORMAS ESTATUTARIAS EMPRENDIDO EN ESPAÑA .....
2. ESTUDIO DEL CONTENIDO CONCRETO SOCIOLABORAL DEL EAC .....
- 2.1. Derechos y deberes .....
- 2.2. Principios rectores .....
- 2.3. Instituciones .....
- 2.4. Gobierno local .....
- 2.5. Poder judicial en Cataluña .....
- 2.6. Competencias .....
- 2.7. Relaciones Generalidad-Estado y Generalidad-Comunidades  
        Autónomas.....
- 2.8. La Generalidad como Administración ordinaria .....

8 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

- 3. ESTUDIO DE LOS DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA EL EAC  
Y DE LAS ALEGACIONES DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA .....
- 3.1. Recurso de inconstitucionalidad de los  
Diputados del Grupo Popular .....
- 3.2. Recurso de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo .....
- 3.3. Alegaciones formuladas por el Parlamento de Cataluña .....
- 4. RECAPITULACIÓN FINAL. DEL EAC DE 1979 AL EAC DE 2006.....

CAPITULO III. LA SEGUNDA FASE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL  
NUEVO ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO:  
CLAVES SOCIO-LABORALES DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA .....

- 1. INTRODUCCIÓN .....
- 2. APROXIMACIÓN A LAS CLAVES GENERALES DE LECTURA  
DE LOS NUEVOS ESTATUTOS: CLÁUSULA SOCIAL Y AUTOGOBIERNO .....
- 3. NUEVOS DERECHOS PARA NUEVOS TIEMPOS: «NEOCARTISMO SOCIAL»  
EN EL ESTATUTO AUTONÓMICO DE ANDALUCÍA .....
- 3.1. Los Estatutos como «Cartas de Derechos Sociales»:  
la «dogmática autonómica» de los derechos fundamentales  
entre el «mito» y la realidad .....
- 3.2. La conexión entre la «carta de derechos» y el orden  
competencial: extensión y límites de la cláusula de neutralidad ....
- 4. «NUEVO» DESGLOSE DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE «EMPLEO», «TRABAJO» Y  
«PROTECCIÓN SOCIAL»: «DISTRIBUIR ES COMPARTIR».....
- 4.1. La ordenación general del reparto de «competencias» y  
su proyección a las «materias» socio-laborales .....
- 4.2. Sistema de reparto constitucional del poder reguladora  
y de intervención pública en materia de  
«empleo y relaciones laborales» .....
- 4.3. La ordenación competencial en materia de Seguridad Social:  
la plena continuidad .....
- 4.4. El nuevo reparto competencias en materia de «inmigración  
socio-económica»: un cambio no sólo conveniente sino  
necesario y posible constitucionalmente.....
- 4.5. La «acción social» como competencia irresistiblemente  
concurrente: Asistencia y Servicios Sociales y la  
pretensión de exclusividad de las CCAA .....
- 5. VALORACIÓN FINAL .....

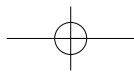
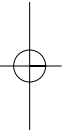
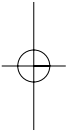
CAPÍTULO IV. EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS  
EN MATERIA LABORAL A LA PRUEBA DE LAS REFORMAS  
ESTATUTARIAS .....

- 1. EL PROCESO POLÍTICO DE REFORMAS ESTATUTARIAS DE  
SEGUNDA GENERACIÓN .....

ÍNDICE

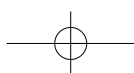
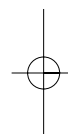
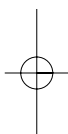
9

2. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMEPTENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA .....	
3. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO EN MATERIA DE TRABAJO Y EMPLEO: LA «LEGISLACIÓN LABORAL» .....	
4. LAS COMPETENCIAS DE LAS CCAA EN MATERIA DE TRABAJO Y EMPLEO .....	
5. ALGUNOS PUNTOS OSCUROS DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS EN LA MATERIA LABORAL.....	
<b>CAPÍTULO V. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN.....</b>	
1. CONSTITUCIÓN Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. DOCTRINA DEL TC .....	
2. EL MODELO EMERGENTE: EL TRATAMIENTO COMPETENCIAL DE LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA .....	
2.1. La política de empleo en el contexto del Estado Social Autonómico .....	
2.2. Distribución de competencias en el ámbito material de la «Política de empleo» .....	
2.3. Valoración jurídico-crítica respecto a la distribución de competencias en el ámbito de la política de empleo .....	
3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICA DE INMIGRACIÓN.....	
4. UNA REFLEXIÓN JURÍDICO-CRÍTICA DE CONJUNTO .....	
<b>CAPÍTULO VI. LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS EN EL REPARTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE ASISTENCIA SOCIAL .....</b>	
1. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	
1.1. Funciones de salud, seguridad social y asistencia social .....	
1.2. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas .....	
2. LA RÉPLICA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA .....	
2.1. Estatutos de Autonomía originarios: algunos ejemplos significativos .....	
2.2. Estatutos de Autonomía de nueva generación .....	
3. CONCLUSIONES SOMETIDAS A DEBATE .....	
<b>REFLEXIÓN FINAL. UNA VALORACIÓN DE CONJUNTO Y DE CONTRASTE DE LAS DIFERENTES POSICIONES .....</b>	
<b>ANEXO NORMATIVO.....</b>	
<b>ANEXO BIBLIOGRÁFICO .....</b>	

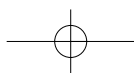
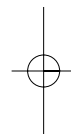
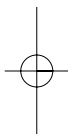


PRÓLOGO

11

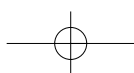
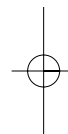
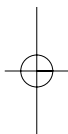


12 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

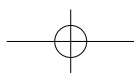
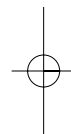
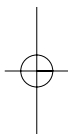


PRÓLOGO

13



14 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA



## INTRODUCCIÓN ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y AUTONOMÍA TERRITORIAL

Existe una amplia coincidencia, en los analistas jurídicos del actual proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía, a la hora de indicar que con él se ha dado comienzo a una nueva época en el desarrollo del «Estado Autonómico» español en general, y del «Estado Social Autonómico» en particular. No por casualidad la mayor parte de los Estatutos parten, en su exposición de motivos, de una referencia al intento, al menos, de impulsar «un nuevo proyecto histórico» –Preámbulo Estatuto andaluz–. En lo que ya no existe acuerdo es en determinar el concreto alcance de este proceso de renovación. Para unos se trataría básicamente de «Nuevos Estatutos» para una «nueva realidad autonómica ya conformada» desde la CE a nuestros días, consolidando los avances producidos en el autogobierno. Para otros, en cambio, estaríamos en realidad ante el germen de un «*Nuevo Estado Autonómico*».

Conviene de inmediato advertir que para los partidarios de esta posición claramente maximalista no se trataría más que de la culminación de lo que ya estaba diseñado en la propia CE, cuya aprobación no cerraba proceso alguno sino que lo abría, optando claramente por un *proceso gradual de descentralización político-institucional*. Por eso, con este enfoque no quieren decir que se haya finalizado, o se haya progresado decisivamente, en la transición desde el Estado Autonómico al Estado Federal, tan auspiciada por ciertos sectores políticos y jurídicos, pues el Estado seguiría siendo en su forma autonómica. Lo que realmente se evidenciaría es el acierto de quienes entienden el Estado Autonómico como un modelo que está por definir, en cuanto deliberadamente la CE decidió no agotar

## 16 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

en 1978 el proceso constituyente sino que habría quedado prolongado a través de la regulación propia a dar en cada Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de cada CA e integrada en el «bloque constitucional»<sup>1</sup>.

En cualquier caso, sea como fuere, lo cierto es que para unos y para otros las relaciones entre el Estado y CCAA son susceptibles de una *continua redefinición institucional*, sin necesidad de una formal reforma constitucional. Por eso, está claro que no sólo en sus pretensiones, mucho más elevadas, sobre todo en el caso catalán, sino en sus resultados, el proceso desborda con mucho el «formato» elegido para el cambio: «reforma».

Precisamente, asumiendo este dato para mí difícilmente cuestionable, y completamente al margen de la polémica en torno a si el proceso fue o no un «fraude constitucional», como con exceso sostuvo el PP, entiendo que más que una «reforma estatutaria de segunda generación» –Carlos Palomeque– expresa el intento, sólo en parte normativamente fallido por los ajustes efectuados en las Cortes Generales, de formalizar una «reforma constitucional de segunda transición». Como es sabido, la primera manifestación normativa de este proceso ha sido la *LO 1/2006*, que aprueba, con el acuerdo PP-PSOE el Nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana. Pero, sin duda, la más polémica ha sido la referida *LO 6/2006*, que aprueba el Nuevo Estatuto de la Comunidad de Cataluña. Este Estatuto, aún desprovisto de las posiciones de máximos sostenidas por los nacionalistas, ha sido el principal referente para el conjunto de Propuestas de Reformas Estatutarias que han inundado el Boletín de las Cortes Generales y que continuarán en el inmediato futuro, sin perjuicio de algunas iniciativas ya frustradas –por ejemplo la revisión del Estatuto Gallego–.

Sin embargo, más recientemente, se ha aprobado en referéndum el Estatuto andaluz. En él concurren algunos aspectos que son especialmente reseñables, y que van desde su proceso de aprobación, en cuanto que responde al mayor consenso alcanzado hasta el momento por un Estatuto, como a sus contenidos. La sustancial identidad que mantiene con el Estatuto catalán no puede llevar a creer que es pura emulación de éste. Al contrario, y como se verá en este libro, contiene algunos aspectos de originalidad relevantes. En cualquier caso, varias de sus novedades sí que coinciden con las recogidas en el Estatuto catalán, habiendo sido impugnadas ante el TCO en este caso y, a lo que parece, no en el caso andaluz.

1. Cfr. P. CRUZ VILLALÓN. *La reforma del Estado de las Autonomías*. REAF, 2, 2006, página 79. Para la conexión de estas posiciones con planteamientos sostenidos en las primeras etapas de comprensión del modelo constitucional me permito remitir a mi trabajo «Los Nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las «materias» de «empleo», «trabajo» y «protección social». RTSS-CEF. Número 283. 2006.

## INTRODUCCIÓN

17

En cualquier caso, lo que queda absolutamente claro es la trascendencia que tiene para nuestra Comunidad Autónoma, la andaluza, y para toda España, un proceso como el llevado a cabo por estos Nuevos Estatutos y los que están por culminar. Aunque el agrio debate político abierto al respecto ha pasado de soslayo por los temas socio-laborales no por ello esta dimensión deja de estar en el primer plano de la escena, política y jurídica, de los Nuevos Estatutos. Consecuentemente, era necesario abrir un espacio de reflexión específico entre los juristas del trabajo y/o de la protección social para analizar el sentido y alcance de estos Estatutos en el orden competencia vigente hasta estos momentos.

Con ese motivo, y en el marco de la continua colaboración entre el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y el Aula Socio-Laboral Permanente de la Universidad de Jaén, se dedicaron las X Jornadas Giennenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a estudiar monográficamente, y con profundidad, esta cuestión. A tal fin se invitó a un elenco de catedráticos de Universidad particularmente cualificados en estas materias, tanto de las Universidades andaluzas –Granada, Jaén– como del resto de las Universidades españolas –Extremadura, Girona, Salamanca, Autónoma de Madrid–, para que afrontaran el estudio de todas las materias de índole socio-laboral en los Nuevos Estatutos de Autonomía. Asimismo, los dos sindicatos más representativos en el ámbito andaluz, UGT-A y CCOO-A participaron, a través de una Mesa Redonda, en el debate e hicieron interesantes aportaciones. El evento fue inaugurado por el Sr. Consejero de Presidencia D. Gaspar Zarrías al que doy, como a la Presidenta del CARL, mi más entusiasta agradecimiento por su colaboración decidida y por el impulso dado a la difusión de estas primeras Jornadas dedicadas a reflexionar sobre un tema que bien nos ocupará los próximos años.

Como expreso en estas páginas mi agradecimiento, así como mi extrema satisfacción, por haber contado con voces y plumas tan autorizadas en esta materia como las de los profesores Luis Enrique de la Villa, Manuel Carlos Palomeque López, Eduardo Rojo Torrecilla, José Luis Monereo Pérez y José Antonio Montilla Martos, Catedrático este último de Derecho Constitucional en la Universidad de Extremadura. Sólo lamento que no pudiera impartir su Conferencia Inaugural el profesor D. José Vida Soria, como estaba previsto en el Programa, pero cuestiones personales le impidieron estar con nosotros y hacernos partícipes de sus sabias reflexiones sobre un proceso evolutivo que él vivió en primera persona y en primera línea de acción en sus momentos originales, y que posteriormente ha seguido con detalle, a lo largo de su admirable trayectoria, que ha mostrado a través de su sin par magisterio.

Puesto que no podíamos dejar pasar la oportunidad de dar a la luz pública las aportaciones, brillantes, sugerentes y en todo caso pioneras, de tan ilustres profesores, se decidió realizar un libro que recogiera estos estudios. Ahora bien, para darle unidad y coherencia se pensó en no publicarlos como reflexiones separadas

## 18 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

y estratificadas, sino como partes o capítulos de una misma Obra, naturalmente de factura colectiva. En consecuencia, en los diferentes Estudios aparecen remisiones frecuentes de unos a otros, al tiempo que incorpora una Reflexión Final en la que se deja constancia de las principales aportaciones del conjunto de la Obra, sobre todo, dejando constancia de las posiciones de convergencia o concurrencia y de las divergencias, que las hay y muchas y muy sugerentes, entre los diferentes autores. Todo ello otorga a esta Obra un valor inestimable en el mercado editorial, por cuanto no sólo es la primera monografía sobre el tema en el plano socio-laboral, sino que recoge auténticas investigaciones, detenidas y elaboradas, sobre las respectivas materias de auténticos especialistas, algunos maestros reconocidos y de propuestas siempre brillantes, como el profesor L.E. De la Villa.

La estructura del Libro responde, pues, a dos criterios de ordenación. Por un lado, ofrece una caracterización general del proceso de reformas estatutarias, para lo que se ha preferido un enfoque desde la doctrina constitucionalista, a fin de situar en sus adecuados términos la incidencia de los Nuevos Estatutos en los dos aspectos más relevantes para un iuslaboralista, la incorporación de un denso catálogo de derechos estatutarios, buena parte de los cuales son de índole social, y el reparto de competencias a través de un novedoso desglose de materias. Esta labora ha correspondido al profesor José Antonio Montilla Martos, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

Posteriormente, se ofrece un Estudio detenido de los dos Estatutos Autonómicos que han incidido más, hasta el momento, en la materia socio-laboral. El primero y realmente iniciador del intenso y extenso debate producido a partir del mismo, el Estatuto catalán, y el Estatuto andaluz, que, como se verá, ha dado un especial protagonismo a las materias laborales y al intento de garantizar, desde los Estatutos, viejos y nuevos derechos sociales. El análisis rigurosos, exhaustivo, del Estatuto catalán, así como de los Recursos de Inconstitucionalidad que ya se han interpuesto contra él, ha sido realizado por el profesor Eduardo Rojo Torrecilla, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, en la Universidad de Girona. La reflexión específica sobre el Estatuto andaluz me ha correspondido a mí.

Una vez presentados y analizados con especial profusión los 2 Estatutos de Autonomía que más atención han merecido, si bien por razones parcialmente diversas, llegó el momento de estudiar con detenimiento y seriedad la incidencia que ambos, y el resto de Propuestas de Reforma, han tenido en la ordenación de las materias vinculadas a lo que aquí hemos denominado cuestiones «socio-laborales», realizando un análisis de carácter vertical y no horizontal como en los dos capítulos anteriores. A tal fin, todas ellas se articularon en torno a tres grandes grupos. El primero, las relativas al título clásico relativo a las materias «laborales». La investigación y reflexión al respecto correspondió al profesor Manuel Carlos Palomeque López, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad

## INTRODUCCIÓN

19

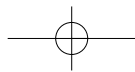
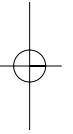
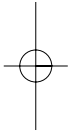
Social de la Universidad de Salamanca, gran especialista en esta materia. El segundo, atendió de modo específico tanto a las «políticas de empleo» como, en conexión con ellas, de «inmigración», que ha sido realizado por el profesor José Luis Monereo Pérez, Catedrático de nuestra disciplina en la Universidad de Granada, también reconocido experto en tales cuestiones. Finalmente, un análisis específico se reservó a las materias relativas a la «Seguridad Social y a la Asistencia Social», que ha sido efectuado, de manera extremadamente minuciosa y muy sugerente, por el profesor Luis Enrique De la Villa Gil, catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Autónoma de Madrid.

Finalmente, el Libro se cierra con una Reflexión de Conjunto, como se ha dicho, en la que he entendido oportuno realizar una síntesis de los principales problemas suscitados por el proceso de reformas estatutarias en relación a las materias de empleo, trabajo, inmigración y protección social, así como de las aportaciones más relevantes realizadas por los diferentes estudios. Para ello, y de modo extremadamente sucinto pero ilustrador, entiendo, se deja constancia, como se indicó, de los aspectos en los que coinciden, y también en los que divergen, los autores de este libro. Por supuesto que cada autor asume la responsabilidad de la parte que le ha correspondido realizar y no del conjunto que, en cierta medida y aún manteniendo mis propias posiciones, yo asumo. En todo caso, sí hemos procurado ofrecer una obra coherente y, sobre todo, valiosa en orden a disponer de posiciones muy elaboradas y reflexivas en relación a cuantas materias son relevantes para conocer el alcance de los poderes reguladores que, para el inmediato futuro, se redefinen en los Nuevos Estatutos de Autonomía. Por tanto, no sólo tiene un valor doctrinal inestimable, sino también una extraordinaria utilidad práctica para resolver las múltiples cuestiones litigiosas que, a partir de ya, se irán produciendo. Le corresponde ahora juzgarlo al lector en general, y a la comunidad científica y el conjunto de los operadores jurídicos en particular.

*Cristóbal Molina Navarrete*

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

*Universidad de Jaén*



## **CAPÍTULO I. LA INCIDENCIA EN EL MODELO AUTONÓMICO DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

*José Antonio Montilla Martos  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura*

El proceso de reformas estatutarias, impulsado con la entrada en vigor de la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, supone el inicio de una nueva etapa en la evolución del Estado autonómico. En estas páginas quiero analizar de forma somera los rasgos básicos de los nuevos Estatutos de Autonomía, los ya tramitados –valenciano, catalán y andaluz– y los que en este momento se tramitan, bien en las Cortes Generales, bien todavía en las Asambleas autonómicas, para detenerme después en las dos nuevas aportaciones que más incidencia pueden tener en el Estado autonómico del Estado social. Me refiero, por un lado, a la nueva estructura del título competencial que se advierte en algunos Estatutos y, por otro, a la incorporación de un título dedicado a los derechos de las personas y de los ciudadanos, haciendo especial énfasis en los de carácter social.

### **1. RASGOS COMUNES DE LOS NUEVOS ESTATUTOS**

El Estatuto catalán ha sido precedido, como se sabe, por la reforma del Estatuto valenciano (LO 1/2006, de 10 de abril), aunque esta reforma tiene un alcance menor. La importancia del Estatuto valenciano radica, creo, en su procedimiento de elaboración, al haberse alcanzado, como se sabe, el acuerdo de las dos fuerzas políticas mayoritarias en la Comunidad Autónoma y el Estado,

## 22 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

abriendo una vía que luego ha encontrados otras manifestaciones, en especial en el caso andaluz, ya refrendado, y también en el caso balear<sup>1</sup>.

Ahora bien, en cuanto concierne a su contenido, si bien es cierto que se han incluido elementos característicos de los nuevos Estatutos (derechos y libertados, relaciones institucionales, consejo de justicia) sorprende el mantenimiento de algunos contenidos *originales* que en la actualidad han perdido su sentido por la propia evolución del Estado autonómico. Así ocurre con el tratamiento de la atribución extraestatutaria de competencias o las denominadas «normas de validez provisional». Lejos de aprovechar la oportunidad para delimitar con claridad el reparto competencial se ha agudizado su complejidad, al introducir un nuevo listado de competencias exclusivas, «sin perjuicio de la intervención estatal».

Unido a esto, la pretensión de «recuperar el derecho foral» y la inclusión de elementos historicistas, al menos en la redacción, otorga a este Estatuto un cierto «aroma añejo». No resultaría extraño que, en aplicación del mandato político contenido en la conocida como «cláusula Camps» (Disposición Adicional Segunda), pueda plantearse en poco tiempo una nueva iniciativa de reforma estatutaria.

Por ello, puede suponerse que el Estatuto valenciano no ha sido la referencia en el proceso de reformas sino que esa función referencial la ha cumplido el Estatuto catalán, directa o indirectamente, expresa o implícitamente, para seguirlo o matizarlo. Podemos predecir que, a partir del profundo debate sobre el Estado autonómico impulsado desde Cataluña, en pocos años los primeros Estatutos habrán sido sustituidos por otros nuevos en todas las CCAA.

La cuestión es si podemos atisbar algunos rasgos comunes en estos Estatutos. De manera provisional, al encontrarnos inmersos en el proceso de reformas, creo que pueden ya advertirse algunos elementos característicos.

### 1. La estructura parece común a todos los Estatutos.

En primer lugar, inician con un título preliminar en el que se recoge la definición de la CA y otras cuestiones identitarias. A continuación, en segundo lugar, siguiendo la estructura constitucional, se completa esta parte dogmática con un título dedicado a los derechos estatutarios, que surge *ex novo*; no existe en los Estatutos vigentes.

En tercer lugar, se incluye el título competencial en el que la novedad más significativa es el desglose de las materias en submaterias, que se advierte en el Estatuto catalán y el andaluz; En cuarto lugar, le sigue el título sobre organización territorial, en el que destaca un tratamiento más amplio del régimen local y una relación novedosa entre Estatuto y régimen local.

---

1. La falta de acuerdo entre PSOE y PP ha frustrado la tramitación de la reforma del Estatuto Gallego.

En quinto lugar, encontramos un título sobre organización institucional, también característico, pero del que se desgajan en los nuevos Estatutos las referencias específicas al Poder Judicial «en» la CA, no «de» la CA. En sexto lugar, el título sobre financiación de la CA es más extenso, con los principios que deben regir el modelo de financiación autonómica, al que se adicionan otras referencias de carácter económico, de empleo o hacendísticas. En séptimo lugar, se incluye un nuevo título sobre relaciones de la CA con el Estado, la Unión Europea y otras CCAA, con un tratamiento más extenso que el existente en la actualidad, especialmente en las relaciones con la UE. Y, finalmente, en octavo lugar, el tratamiento de la reforma estatutaria. En consecuencia, las novedades más significativas de los nuevos Estatutos de Autonomía la inclusión de títulos específicos sobre derechos, relaciones institucionales o poder judicial.

Precisamente, se ha dicho que con esta estructura se pretende convertir al Estatuto en una Constitución. Sería el mito del Estatuto-Constitución<sup>2</sup>. Se sostiene, en ese sentido, la existencia de una reserva estatutaria. Es preciso, en este sentido, aclarar algunos conceptos.

a) El Estatuto no es una Constitución.

Es la norma institucional básica de una CA, se sitúa en la cúspide del ordenamiento autonómico que funda, por debajo de la Constitución. Por tanto, desde la perspectiva del sistema de fuentes el Estatuto está subordinado a la Constitución y se relaciona con las normas del ordenamiento general del Estado por el principio de competencia.

b) Sin embargo, precisamente por ser la norma institucional básica el Estatuto tiene las «hechuras» de una Constitución, esto es, regula todo aquello sobre lo cual la CA puede asumir y ejercer competencias.

La tesis que sostiene una hipotética «reserva estatutaria» –argumento utilizado en el Recurso de Inconstitucionalidad presentado por el PP al Estatuto Catalán–, que impediría la inclusión de nuevos contenidos, suele soslayar una cuestión basilar, a la que nos referimos a continuación: la mayor parte de las cuestiones que ahora se recogen en los Estatutos ya estaban reguladas en el ordenamiento autonómico. Incluso, el desglose de competencias, una de las novedades más significativas, en la que luego nos detenemos, pretende en principio recoger las facultades que en virtud de la jurisprudencia constitucional dictada durante estos veinticinco años corresponden a la CA. Por ello, la interpretación rígida de la «reserva de Estatuto», que impediría incluir en los Estatutos cuestiones ajenas a las puramente organizativas, no atiende a la evolución del Estado autonómico.

2. Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, «El mito del Estatuto-Constitución», en *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelona, Institut Dret Public, 2006.

## 24 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Esa posición pudo tener algún sentido en los años ochenta cuando no se conocía con certeza el ámbito de actuación que iban a desarrollar las CCAA, pero su mantenimiento en la actualidad supone renunciar a que los Estatutos recojan la realidad autonómica<sup>3</sup>. Por tanto, el límite al contenido estatutario no deriva del art. 147.2 de la Constitución, que establece su contenido mínimo, sino del art. 147.1 que lo configura como «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma.

2. El segundo rasgo común de los nuevos Estatutos acaba de ser apuntado. Suponen, esencialmente, la adaptación del texto estatutario a la realidad autonómica que ha ido configurándose en los últimos veinticinco años al margen de, que no contra, los Estatutos inicialmente aprobados.

Cuando los nuevos Estatutos se refieren a los derechos sociales, recogen nuevas instituciones (Consejo Consultivo, Consejo Económico-Social, etc.), regulan las relaciones de colaboración con el Estado u otras CCAA o hacen mención a la participación en asuntos europeos, en puridad, apenas innovan el ordenamiento sino que recogen lo que ya «es» el Estado autonómico, sin que hasta el momento tuviera un reflejo estatutario, sino únicamente en la legislación, en la jurisprudencia constitucional o en acuerdos políticos. Sin embargo, este reconocimiento de la realidad autonómica no es aséptico sino que tiene una intención muy concreta, al menos si nos situamos en la perspectiva académico-política catalana.

A través de esta vía se trataría de superar lo que se ha denominado la «autonomía de baja calidad». Se pretende, frente a ello, el ejercicio de las competencias autonómicas sin interferencias del Estado y una mayor participación en las decisiones de éste. Algo más se dirá luego sobre esta posición de parte. No se valora ahora lo «acertado» o «exagerado» de esa percepción, ni su difícil articulación; se pretende resaltar que las reformas no pretenden cambios institucionales, ni siquiera una expresa ampliación competencial, dada la cercanía del techo del art. 149.1 CE y la eliminación de la atribución de materias concretas por la vía del art. 150.2 CE<sup>4</sup>, sino el establecimiento de límites a la actuación del Estado,

3. Cfr. esta posición restrictiva en J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía, Revista Jurídica de Castilla la Mancha*, 2005, pp. 104-105. Sobre la posibilidad de ampliación del contenido del Estatuto, más allá de las determinaciones mínimas del art. 147 CE, cfr. S. MUÑOZ MACHADO, «El mito», cit. pp. 735-736.

4. Tanto en la propuesta de Estatuto catalán como del andaluz aprobada en los respectivos parlamentos autonómicos se planteaba la posibilidad de ampliar las competencias autonómicas por esta vía. Sin embargo, finalmente fueron suprimidas estas previsiones estatutarias en las Cortes Generales y la referencia a concretas ampliaciones competenciales por la vía del art. 150.2 CE. Por ello, debe suponerse que también lo serán las que se incluyan en las distintas propuestas de reforma que vayan llegando a las Cortes Generales. Sobre el distinto alcance de la utilización del art. 150.2 CE que se preveía en los textos catalán y andaluz aprobados en los parlamentos autonómicos y los avatares de esta cuestión remito a mi trabajo «Atribución extraestatutaria de competencias» en F. BALAGUER (dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, IAAP, 2006 (en prensa).

que garanticen el ejercicio competencial autonómico sin intromisiones. Más que ampliar competencias se aspira a mejorar la calidad del autogobierno<sup>5</sup>.

3. El tercer rasgo característico de los nuevos Estatutos es la mención específica a la defensa de los intereses propios de cada territorio, pretendiendo justificar el tratamiento diferenciado, esto es, el hecho diferencial constitucionalmente reconocido.

Así, se hace hincapié en la condición ultraperiférica de Canarias o la pluriinsularidad de Baleares. Sin embargo, esta defensa de los intereses propios tiene algunos límites jurídico-constitucionales que no pueden ser sobrepasados. No podemos olvidar que el Estatuto es una fuente bilateral, pactada entre el Estado y una CA, para situarse en la cúspide del ordenamiento autonómico. Por ello, la regulación que contenga no puede determinar al ordenamiento general del Estado ni a otros ordenamientos autonómicos.

En estos supuestos contradictorios muestra su virtualidad el peculiar procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía, desde la perspectiva del Derecho comparado. Me refiero a la intervención de las Cortes Generales en el procedimiento para aprobar definitivamente la reforma estatutaria. Las Cortes Generales deben garantizar que no exista contradicción entre los diversos Estatutos en vigor, que conforman la Constitución territorial en defensa del interés general.

Voy a mostrarlo en los dos supuestos que están resultando más conflictivos en este sentido: el agua y las variables para determinar la inversión del Estado en las CCAA.

Como es sabido el agua esta provocando importantes conflictos interterritoriales entre CCAA cedentes y receptores. Las posiciones respectivas, a menudo contradictorias, se intentan trasladar a los respectivos Estatutos. Así, en el Estatuto de Valencia, encontramos un *novedoso* derecho «a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad» y un «derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias» (art. 17.1) mientras que en el Estatuto de Aragón, se indica que «corresponde a los poderes públicos aragone-

---

5. De ello deriva, obviamente, una ampliación competencial para las CCAA. C. Viver explica bien esta pretensión: «En algunos casos se afirma que, bajo la aparente reivindicación inocua de una mejor garantía de las competencias, de hecho lo que se pretende es ampliar el alcance de las competencias que ahora tienen las CCAA. Esta apreciación es tan cierta como justificada la opción que pretende denunciar: si una CA promueve la reforma estatutaria en este ámbito porque considera que a lo largo de los últimos veinticinco años se ha realizado una interpretación reduccionista del alcance de sus competencias, es evidente que no tendría sentido pretender garantizar pro futuro este contenido que considera fruto de una interpretación limitativa». (C. VIVER, «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicocostitucional», *REAF*, 1, 2005, pp. 128-129).

## 26 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

ses velar para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas para la garantía de los derechos de las futuras generaciones». Por otro lado, en el Estatuto de Andalucía se destaca la competencia exclusiva de la CA sobre la CHG, cuando está cuenca tiene un carácter intercomunitario al adentrarse de forma siquiera poco relevante en las CCAA de Castilla-la Mancha, Extremadura y Murcia.

Estas aparentes contradicciones han quedado resueltas a través de dos mecanismos distintos.

- a) en el primer supuesto, mediante la inclusión en todos los casos de una referencia a «en el marco constitucional» o «de acuerdo con la legislación estatal». Esa remisión al legislador estatal hace que la mención estatutaria tenga un carácter esencialmente programático, esto es, la expresión de objetivos políticos que no pueden ser alcanzados por el órgano productor de esas normas, sino, en su caso, por el destinatario del mandato.
- b) En el supuesto andaluz, las Cortes Generales han modificado el precepto aprobado por el Parlamento autonómico para aclarar que la competencia autonómica se refiere exclusivamente a las aguas que transcurran por el territorio de la CA.

En cuando a la inversión y, en general, las variables básicas para determinar las necesidades de gasto, encontramos referencias en los Estatutos a que esa inversión será equivalente al producto interior bruto (Cataluña) o la población real (Andalucía), o también a que la previsión de las necesidades de gasto tendrá en cuenta el hecho pluriinsular (Baleares) o el territorio (Castilla-León). Esto significa que se recogen los intereses de cada territorio. De esta forma, se está determinando el sistema de financiación de las CCAA de régimen común desde los Estatutos y, finalmente, imposibilitando ese régimen común. Aquí también se han seguido dos vías para superar la contradicción.

- a) La previsión de un periodo temporal durante el cual la inversión será equivalente a la variable utilizada. De esta forma, no se determina el sistema de financiación sino que se alcanzan unos acuerdos políticos de carácter temporal que se plasman en el Estatuto. En todo caso, se mantiene abierta la duda sobre la eficacia jurídica de esas normas estatutarias, pues si se le reconoce un valor más allá de lo programático habría que concluir su incidencia, cuando menos temporal, no en el sistema de financiación sino en la concreta financiación durante ese periodo.
- b) La segunda vía ha sido el mantenimiento en el Estatuto de la variable que interesa a la CA para computar las necesidades de gasto en el sistema de financiación, pero sin que determine ese sistema sino simplemente destacando que se tendrá en cuenta. Nuevamente, nos encontramos ante un mandato al legislador estatal desde el Estatuto.

Estos son, pues, los rasgos fundamentales de los nuevos Estatutos - nueva estructura que le aporta las «hechuras» de una Constitución, reconocimiento estatutario de la realidad autonómica con la intención de garantizar la autonomía política y defensa de intereses propios, que ha debido ser acomodada por las Cortes Generales al marco común. La consecuencia es que, a mi juicio, no estamos ante un nuevo Estado autonómico<sup>6</sup>, sino ante la actualización del marco estatutario, esto es, nueva realidad autonómica, nuevos Estatutos y su *instrumentalización*, más o menos acertada, en defensa de los intereses propios. No podemos predecir el alcance práctico del nuevo utillaje estatutario, tampoco de qué manera el áspero debate político que ha acompañado al proceso catalán, trasladado al TCO, o la ambigüedad de algunos de sus preceptos para su adecuado encaje constitucional dificultarán su aplicación. Únicamente destaco que el análisis de los distintos componentes del Estado autonómico deberá efectuarse en este nuevo marco estatutario, actualizado y tendente a la defensa de los intereses autonómicos.

Desde esa perspectiva, por tanto, se abordan dos ámbitos que, como se decía al inicio, afectan al Estado social autonómico. La nueva estructura del título competencial y el título dedicado a los denominados derechos estatutarios.

## 2. LA NUEVA ESTRUCTURA DEL TÍTULO COMPETENCIAL

### 2.1. El desglose de las competencias

El primer dato llamativo del título competencial de los nuevos Estatutos es la ampliación del número de artículos. Si tomamos como referencia el caso andaluz, en el Estatuto vigente el Título I está compuesto por 10 artículos (del 13 al 23), mientras que ahora se prevén 45 (del 42 al 86). Pero, más allá de este dato cuantitativo, desde una perspectiva cualitativa procede destacar los cambios en la estructura del título competencial: los títulos genéricos en un sistema de listas de materias de competencia exclusiva, compartida o de ejecución son sustituidos en los Estatutos catalán, andaluz o canario por un desglose pormenorizado de actividades públicas en las distintas materias competenciales. Incluso en aquellos Estatutos que mantienen la estructura de listas, también se detallan las distintas submaterias, como se comprueba en el de Aragón o incluso, aunque en menor medida, en el de Baleares.

6. La tesis del «nuevo Estado autonómico» ha sido sostenida por P. CRUZ VILLALÓN para quien estamos no ante otro tipo de Estado sino ante otro Estado de las Autonomías, «otra variante de sí mismo, tan creativa quizá como la anterior a la que se dispone a abandonar» («La reforma del Estado de las autonomías», *REAF*, 2, 2006, p. 79). Bien es cierto que en su trabajo toma como referencia el texto del Estatuto aprobado por el Parlamento catalán. De haber entrado en vigor sin las modificaciones introducidas en las Cortes Generales, estaría de acuerdo con la apreciación del profesor CRUZ.

## 28 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Es la técnica del desglose competencial, que ha originado un arduo debate doctrinal desde que fue planteada en Cataluña. A mi juicio, esta técnica *per se* no plantea problema constitucional. El 147.2 d) CE indica, entre los contenidos necesarios del Estatuto, «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución» y según el art. 149.3 CE «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado». Por ello, la CE impone a la Comunidad que delimite su espacio competencial en el marco constitucional. En ese espacio, nada impide que en lugar de referirse a títulos genéricos, se concreten las facultades competenciales asumidas por la CA.

Incluso es una técnica adecuada para el desarrollo autonómico. Por 3 razones:

- a) Tras 25 años las relaciones competenciales se han perfilado mucho y resulta poco descriptivo de la realidad autonómica referirse a los títulos genéricos –agricultura, medio ambiente o comercio interior...–, cuando la legislación y la jurisprudencia han ido acotando diferentes perfiles en cada una de las materias. Ya en los Acuerdos autonómicos de 1992, suscritos por el Gobierno con PSOE y PP, se concretaban los distintos perfiles, así como las condiciones y límites de ejercicio de las distintas materias que se pretendían atribuir a las CCAA del art. 143, aunque luego no lo recogieran los Estatutos en las reformas de 1994<sup>7</sup>.
- b) Además, vinculado a lo anterior, no puede olvidarse que la jurisprudencia constitucional ha cumplido la función de delimitación competencial, ante la «desconstitucionalización» del proceso y ha perfilado el reparto competencial en cada una de las materias.
- c) Finalmente, es una técnica que se puede observar en las Constituciones más recientes, preocupadas por concretar los espacios competenciales de las respectivas administraciones. El objetivo es garantizar al ciudadano el conocimiento del responsable de las distintas actuaciones. La Constitución suiza de 1999 es significativa pero acaso tiene más trascendencia desde nuestra perspectiva la reciente reforma de la Constitución alemana cuyo objeto esencial es limitar el enmarañamiento competencial a través de una clarificación y pormenorización de los respectivos ámbitos competenciales<sup>8</sup>, con la eliminación, incluso de la legislación marco.

7. Así, en el caso de la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social se decía que esa materia comprendería las facultades de gestión de centros, servicios y establecimientos y la gestión de prestaciones sociales del sistema de Seguridad Social o la ejecución de la legislación laboral incluiría las relaciones de trabajo, seguridad e higiene en el trabajo, fundaciones laborales, sociedades anónimas laborales, expedientes de regulación de empleo, ayudas para el fomento de empleo y servicio público de estiba y desestiba.

8. Cfr. en este sentido los trabajos de M.A. MARTÍN VIDA y R. NARANJO DE LA CRUZ incluidos en el número 6 de la *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, que dedica su parte monográfica a la reforma del federalismo alemán.

## LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS EN EL MODELO AUTONÓMICO 29

Lógicamente, puede ocurrir que el estatuyente se extralimite al hacer la configuración positiva de su espacio competencial. En ese supuesto estaríamos ante un conflicto competencial que únicamente podría ser resuelto por el Tribunal Constitucional, a través del correspondiente conflicto con la correspondiente expulsión del ordenamiento de la norma estatutaria o su «interpretación conforme», en el sentido que el propio Tribunal Constitucional ha expresado.

La técnica del desglose tiene también posibles consecuencias negativas que no pueden ser soslayadas. Al precisar las actividades públicas de competencia autonómica puede producirse su petrificación en una sociedad dinámica, en continuo cambio. No obstante, para llevar a cabo esa adaptación periódica están los mecanismos de reforma estatutaria y constitucional, que deben ser activados con normalidad. Más trascendencia tiene otro posible efecto negativo del desglose. Me refiero a la posible recuperación de la cláusula residual del art. 149.3 CE. Hasta ahora, al efectuar la delimitación competencial en virtud de títulos genéricos del Estado y la CA, el Tribunal Constitucional no ha hecho uso de esa cláusula para atribuir una determinada actividad pública al Estado al no recogerse en el Estatuto. Sin embargo, es posible que esa situación cambie con los nuevos Estatutos. Al precisarse, las actividades de competencia autonómica puede presumirse que todo lo no incluido en el Estatuto es de competencia estatal<sup>9</sup>. Para evitar esa situación, los Estatutos suelen incluir una referencia inicial, antes de concretar las submaterias a que esa competencial incluye «en todo caso» lo que a continuación se relaciona, de forma que deja abierta la posibilidad de incluir otros componentes.

En cualquier caso, parece importante destacar el objetivo de este desglose competencial. Se pretende evitar que el Estado invada las competencias autonómicas a través de los denominados títulos horizontales, esto es, aquellos que no se refieren a una materia concreta sino que tienen un carácter transversal. Aunque del art. 149.1 CE pueden deducirse diversos títulos transversales sin duda el más utilizado por el Estado ha sido la ordenación general de la actividad económica (art. 149.1.13).

Estos títulos horizontales han permitido al Estado regular todas las materias de competencia exclusiva del Estado de forma que se ha podido decir, por el propio Congreso de los Diputados, que no existen competencias exclusivas de las CCAA pues a través de una u otra vía resulta posible la intervención del Estado. Por ello, el razonamiento de los defensores de incluir esta técnica en los Estatutos estriba en que al concretarse de forma específica las actividades públicas de competencia autonómica se impide que pueda aplicarse un título horizontal del Estado.

9. Por poner sólo un ejemplo, las referencias estatutarias a la competencia autonómica sobre el sector agroalimentario, soslayan el sector agroindustrial, no alimentario, que está adquiriendo importancia y puede incrementarla en el futuro.

## 30 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Debe analizarse con cierto detalle esta cuestión. Partimos afirmando que el blindaje no existe. El Estatuto delimita el ámbito competencial autonómico y, en su envés, el ámbito competencial del Estado. Sin embargo, no imposibilita *per se* la incidencia de los títulos horizontales del Estado. Mantiene su aplicación la conocida doctrina del Tribunal Constitucional según la cual el uso del término «competencia exclusiva» en los Estatutos no es obstáculo para aceptar las competencias estatales (STC 20/1988/3). Ahora bien, creo que esa concreción tendrá efectos a la hora de analizar por parte del Tribunal Constitucional un hipotético conflicto competencial entre una actuación del Estado y una concreta previsión estatutaria. En las competencias exclusivas limita la incidencia de los títulos horizontales del Estado y en las competencias compartidas obliga al incluir el principio de deferencia al estatuyente. Vamos a analizar ambas cuestiones.

- a) La técnica del desglose de las competencias conlleva la alteración del bloque de la constitucionalidad y, en consecuencia del canon de control que utiliza el Tribunal Constitucional del que forma parte también el Estatuto.

Ciertamente, esta alteración del parámetro tendrá consecuencias. Cuando el Estatuto establece con precisión el carácter autonómico de una determinada actividad pública, en el amplio margen que abre la indefinición constitucional, el Tribunal Constitucional sólo podrá aceptar su carácter estatal tras demostrar que se ha excedido al hacer la delimitación positiva de las competencias autonómicas, lo que conlleva la expulsión del ordenamiento de la norma estatutaria o su «interpretación conforme» o, aún sin excederse, concurren las circunstancias excepcionales que justifican la concurrencia de un título del Estado, pues, como se sabe, la interpretación de los títulos respectivos deberá ser sistemática. En cualquier caso, pierde la amplia libertad interpretativa que le brindaba el carácter genérico de los títulos competenciales.

De esa forma se limitan los títulos horizontales del Estado, que tanta influencia han tenido en la habilitación del Estado para establecer las bases. La concreción estatutaria no supone un límite insoslayable para estos títulos horizontales, esto es, no implica su desaparición dado el reconocimiento constitucional. Si el uso del término «competencia exclusiva» en los Estatutos no era obstáculo para aceptar las competencias estatales (STC 20/1988/3), tampoco lo será el desglose de submaterias en las competencias autonómicas. Ahora bien, la relación de estas normas estatutarias que concretan las actividades públicas de competencia autonómica con las bases estatales es distinta a la advertida hasta aquí, cuando los títulos autonómicos eran genéricos. Si el Estatuto asume la competencia autonómica sobre la regulación de ventas especiales como concreción de la materia competencial defensa del consumidor, no se podrá defender la adecuación a su espacio competencial propio y, por tanto, la conformidad constitucional, de una norma básica que regule esta cuestión, invadiendo el espacio competencial delimitado en el Estatuto, con el

sustento del título horizontal «ordenación general de la actividad económica». Lo habitual en estos supuestos será que se imponga el título autonómico. Resulta aplicable, acaso, la doctrina constitucional sobre la relación entre títulos más específicos frente a otros más genéricos.

En ese sentido, la preferencia no tiene un valor absoluto<sup>10</sup>, pero si implica una exigencia adicional, de forma que sólo ante circunstancias de especial trascendencia podrá prevalecer el título más genérico (STC 197/1996). Por tanto, la concreción de las competencias autonómicas condiciona, desde esta interpretación, la incidencia de los títulos horizontales del Estado en las competencias autonómicas pues frente al título competencial concreto de las CCAA no pueden imponerse los títulos horizontales del Estado salvo que el Tribunal Constitucional declare la extralimitación de la competencia estatutaria o, en circunstancias ciertamente excepcionales, acepte que la actividad pública se encuadra en el título genérico en lugar de en el específico.

- b) Pero, además, existe una segunda razón que permite aventurar cambios en la jurisprudencia constitucional sobre las competencias compartidas tras las reformas estatutarias derivadas del desglose competencial. Es lo que he denominado la «doble deferencia».

Hasta ahora, el Tribunal Constitucional había resuelto estos conflictos competenciales aceptando generalmente la delimitación que aportaba, expresa o implícitamente, el legislador estatal, salvo en supuestos muy concretos. Ante títulos genéricos, constitucionales y estatutarios, parecía bastar la concreción del legislador estatal en desarrollo del espacio competencial del Estado. Jugaba el principio de deferencia al legislador y la presunción de constitucionalidad de la ley que, rigen la actuación de los tribunales constitucionales en un Estado democrático<sup>11</sup>.

Sin embargo, ahora la deferencia es doble, no sólo al legislador básico estatal sino también al Estatuto, que, desde una perspectiva política, es una fuente aprobada con una mayoría cualificada e incluso sometida a referéndum en algunas CCAA. Por tanto, la deferencia al Estatuto debe ser incluso mayor que la tenida hasta aquí con la ley básica estatal y la presunción de constitucionalidad adquiere su máxima fortaleza por la participación directa del electorado en la aprobación de la norma. Esto no significa, entiéndase bien, que deba aceptarse cualquier contenido estatutario, pues la relación es competencial, pero, sí contrarresta las consecuencias de la deferencia unilateral al legislador

10. Relativiza la preferencia del título específico F. FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, pp. 170-175.

11. Cfr. sobre el principio de deferencia, y su vinculación al principio interpretativo de «corrección funcional» de K. HESSE y, extensamente, sobre la presunción de constitucionalidad de la ley, V. FERRERES COMELLA, *Justicia constitucional y democracia*, CEPC, Madrid, 1997, pp. 38-42, 141-307.

## 32 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

básico estatal advertida hasta aquí, pues si bien éste cumple la función constitucional de delimitar inicialmente lo básico, el Estatuto precisa las competencias autonómicas, función constitucional que también debe ser respetada.

### 2.2. La definición de las competencias

El otro cambio significativo en el título competencial, también vinculado a la voluntad de blindar las competencias autonómicas frente a la incidencia del Estado, es la definición de las competencias del Estado, en concreto la definición de las bases estatales. El art. 111 EAC señala, bajo la denominación de competencias compartidas, que la Generalitat ejercerá sus competencias «en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto».

El punto de partida para interpretar este precepto es que, a mi juicio, un Estatuto no puede decir cómo debe el Estado elaborar las bases, si deben tener un carácter principal, de mínimo normativo o contenerse en una ley, pues de esta forma estaría adentrándose en una función constitucional que no le corresponde: decir la manera en qué se delimita lo básico, y estaría suplantando, por tanto, no al legislador estatal, como a menudo se afirma, pues éste declara inicialmente el alcance y contenido concreto en cada supuesto, sino a la propia Constitución, a quien corresponde determinar cómo se realiza ese proceso. Más allá de destacar que la definición de los tipos competenciales es una función reservada a la Constitución, nos interesa resaltar que el Estatuto no podría efectuar esa definición de las competencias estatales por su propia naturaleza. Es una fuente singular, de naturaleza bilateral, acordada entre el Estado y un determinado territorio. Pese a su forma de ley orgánica, esto es, ley estatal, se sitúa en la cúspide del ordenamiento autonómico, por debajo de la Constitución, y, en consecuencia, desde esa posición ordinamental no puede incidir ni en el ordenamiento general del Estado, en el que se ubica la legislación básica estatal, ni en el conjunto del ordenamiento constitucional, estableciendo el marco de actuación para el legislador estatal.

No obstante, me parece claro que en este supuesto no lo hace, esto es, no está definiendo la competencia básica estatal. Y esto al menos por tres razones: a) en primer lugar, porque como se puede deducir de lo expuesto en el apartado anterior, el Estatuto se ha limitado a recoger lo que dice la Constitución, a través de su intérprete supremo, sobre la «preferencia de la ley» y las bases como principios o mínimo común normativo; b) además, en segundo lugar, como hace la propia jurisprudencia constitucional, también el Estatuto deja abierta la posibilidad a las excepciones, esto es, deberán establecerse por ley y con un alcance de mínimo común normativo «excepto en los supuestos que se determinen»; c) y, finalmente, remite a la Constitución y al presente Estatuto, pues esa determinación se

efectuará, de acuerdo con ellos, por tanto, ante un hipotético cambio en la jurisprudencia ese precepto constitucional podrá seguir considerándose constitucionalmente conforme en virtud de esa cláusula de apertura.

Por tanto, en la redacción finalmente adoptada, el Estatuto no fija cómo deben ser las bases estatales. Nos encontramos, creo, en un sentido distinto, ante una norma programática, que pretende trasladar al Estatuto la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional a partir de la STC 69/1988. Se puede sostener que esa reiteración es innecesaria (juicio de oportunidad) pero no que es inconstitucional (juicio de constitucionalidad). Así, siguiendo al propio Tribunal, puede que estemos ante una «una norma redundante (de la jurisprudencia constitucional) y, si se quiere, inútil, pues en nada quedaría mermada aquella competencia si dicha norma no existiera, pero este reproche que en el plano de la oportunidad pudiera merecer la norma en cuestión no la convierte en inconstitucional» (STC 20/1988/4).

En todo caso, en coherencia con lo que vengo manteniendo desde hace algunos años sobre la forma de delimitar las bases en el Estado autonómico: las garantías formales en el proceso de producción y la delimitación de su alcance a un «mínimo normativo común»<sup>12</sup>, sostengo la importancia simbólico-política, que no jurídica, de esta referencia estatutaria, esto es, a mi juicio, esta previsión estatutaria es *oportuna*. El Tribunal no ha sido consecuente con su propia doctrina sobre la delimitación de lo básico pues ha permitido al Estado establecer lo básico en reglamentos, incluso en órdenes ministeriales y no le ha exigido en la práctica, más allá de las declaraciones solemnes una delimitación expresa. En ese contexto, esta previsión estatutaria puede tener su trascendencia. Si los Estatutos hacen ese recordatorio de la doctrina constitucional, con el apuntado valor simbólico-político, al legislador básico estatal le resultará más difícil sustraerse a ese mandato y, sobre todo, al Tribunal Constitucional se le estaría recordando, desde la norma institucional básica de la CA, que debe aplicar la doctrina sentada a partir de la STC 69/1988: preferencia de la ley, salvo supuestos excepcionales y determinación expresa.

Es, por otro lado, el sentido de las normas programáticas: la expresión de objetivos políticos que no pueden ser alcanzados por el órgano productor de esas normas, sino, en su caso, por el destinatario del mandato<sup>13</sup>.

12. Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, «Los elementos formales en el proceso de producción normativa de lo básico», *REDC*, 68, 2003.

13. Cfr. sobre esta cuestión, las referencias al valor y clasificación de estas normas programáticas estatutarias que hace S. MUÑOZ MACHADO, «El mito del Estatuto-Constitución...», cit. pp. 741-743.

### 34 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Finalmente debe destacarse que esa declaración estatutaria no afecta a la legislación básica vigente, esto es, deberá ser respetada por el legislador autonómico al establecer su complemento normativo, sin que pueda argüir que, a partir de la entrada en vigor del Estatuto, sólo atiende a principios, objetivos o estándares. Dado el anotado alcance político, la previsión estatutaria no provoca la inconstitucionalidad sobrevinida de las normas básicas estatales en vigor que excedan ese carácter<sup>14</sup>. Cuestión distinta es que a través de los procesos constitucionales se recurra una determinada delimitación estatal de lo básico por no respetar el ámbito competencial autonómico reconocido en el Estatuto. En ese caso, el Tribunal utilizará como parámetro el Estatuto en su redacción actual y de ella pueden extraerse otras consecuencias, pero no en virtud de la definición de las competencias compartidas que se pretende, sino por la alteración del canon de constitucionalidad que deriva del desglose de las competencias autonómicas al que nos referimos a continuación.

#### 2.3. El ejercicio de las competencias en el nuevo marco estatutario

Estas son las características del nuevo título competencial. Más allá de esto, apenas se añaden nuevas materias. Acaso, las referencias a inmigración, políticas de género o protección de datos son las únicas que no aparecían en los primeros textos estatutarios. Esencialmente, son las mismas materias, pero ahora más concretadas. Aun en las antes mencionadas, ya ejercían facultades competenciales las Comunidades Autónomas, sólo que no lo decía el Estatuto.

La diferencia más significativa acaso sea la inclusión de procedimientos participados, esto es, participación autonómica en ámbitos de competencia estatal cuyo ejercicio incide en el territorio de la CA. En las primeras versiones del Estatuto de Cataluña esos procedimientos se concretaban en informes vinculantes de la CA en el ejercicio de la competencia estatal.

14. En un sentido contrario, se pronuncia L. Ortega, para quién esa previsión estatutaria «modifica los efectos de toda la actual legislación básica del Estado, ya que sólo vinculan al legislador catalán en cuanto principios, objetivos o estándares mínimos». (L. ORTEGA ALVÁREZ, «Legislación básica y Estatutos de Autonomía», en L. ORTEGA, X. ARBOS, J.J. SOLOZABAL, *op. cit.*). Debe recordarse, en este sentido, que en el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña la Disposición Transitoria Tercera indicaba que «con relación a las competencias compartidas, mientras el Estado no dicte la legislación básica en forma principios objetivos o estándares mínimos, la Generalidad debe deducirlos de la normativa básica vigente». Ese mandato apelaba a la *desobediencia* de la legislación básica vigente y, por tanto, era contrario a la Constitución pues no respetaba el marco básico que, en tanto no se pronuncie el TC en otro sentido, es el determinado por el Estado. Sin embargo, desapareció durante el debate en las Cortes Generales.

## LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS EN EL MODELO AUTONÓMICO 35

La constitucionalidad de esa previsión era sumamente dudosa pues conllevaba alterar el reparto competencial derivado de la Constitución. Sin embargo, en el texto finalmente aprobado esos informes son preceptivos, pero no vinculantes. En este sentido, no sólo se disipan las dudas de constitucionalidad sino que suponen una práctica sumamente saludable en un Estado autonómico cooperativo cuando estamos ante un ejercicio competencial que tiene efectos importantes en el territorio e incluso puede solaparse con competencias estatales. Es el caso, de las instalaciones de producción y transporte de energía, los trasvases entre cuencas hidrográficas, la planificación y programación de las obras públicas de interés general, la calificación de interés general de puertos y aeropuertos, la gestión integrada de la red ferroviaria o la fijación del contingente de trabajadores extranjeros. Estamos ante un mecanismo de integración autonómica, apenas experimentado hasta aquí y que puede reportar efectos benéficos al funcionamiento del Estado autonómico.

Lógicamente, no podemos saber si funcionará mejor el Estado autonómico con este nuevo título competencial. Parece que, en todo caso, asistiremos a un ejercicio más compartido, especialmente en el ejercicio de las competencias estatales. En cualquier caso, en esta nueva etapa, deberá tenerse en cuenta la experiencia alemana. Allí, el ejercicio compartido derivado del federalismo cooperativo, en el que derivó el Estado federal unitario ha producido algunas disfunciones, sobre todo por la ralentización del proceso de toma de decisiones y la dificultad para determinar el sujeto al que exigir responsabilidad. Esto no ha significado la sustitución del federalismo cooperativo por el competitivo, sino la inclusión de algunos elementos procedentes de éste. En todo caso, el federalismo en España es mucho más incipiente y el modelo cooperativo apenas se ha desarrollado por lo que parece pronto para plantear modificaciones que sólo pueden resultar de una experiencia aún no producida. Por ello, debe respetarse el ejercicio de las competencias respectivas, para que queden perfectamente definidos los ámbitos de responsabilidad, pero con la incorporación de los instrumentos de colaboración que efectivamente garanticen la colaboración, a partir del principio de lealtad federal. Ejercitar las competencias respectivas en un clima de lealtad federal es el gran reto de esta nueva etapa del Estado autonómico.

Sobre el desarrollo futuro del Estado autonómico se puede seguir elucubrando. A mi juicio, habrá de plantearse la mejora constitucional del título competencial. Tras las reformas estatutarias nos encontraremos con un marco estatutario actualizado que responde bien a la realidad actual del Estado autonómico, pero el marco constitucional continuará siendo obsoleto y dependerá de la jurisprudencia constitucional y los acuerdos políticos. Se ha planteado la reforma constitucional para incluir la denominación de las CCAA. Sin duda, esa reforma resulta conveniente pues supone el cierre del mapa territorial, pero esta constitucionalización formal del Estado autonómico parece insuficiente. Debe abordarse la constitucionalización material para recoger la definición de las competencias, específica-

## 36 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

mente de las bases estatales y el alcance de los títulos horizontales del Estado. El objetivo es doble. Por un lado, impedir la invasión de los títulos competenciales del Estado; por otro lado, garantizar un cauce de mínima actuación al Estado cuando se considere que ésta puede resultar necesaria. Junto a ello, no puede soslayarse la constitucionalización de las relaciones de colaboración, a través de la configuración de un Senado territorial, la regulación de los elementos básicos de las relaciones intergubernamentales: convenios, conferencias sectoriales, conferencia de presidentes, etc. y las referencias al modelo de participación de las CCAA en los asuntos europeos. A partir de esa «constitucionalización» del Estado autonómico acaso pueda iniciarse un paulatino acercamiento a la cláusula federal de forma que pueda ser sustituida la cláusula residual a favor del Estado del art. 149.3 y todas las facultades que no sean competencia del Estado puedan considerarse competencia autonómica, reduciendo la importancia de esta previsión estatutaria expresa.

### 3. EL NUEVO TÍTULO DE DERECHOS

La inclusión de un título de derechos en los Estatutos constituye, sin duda, una de las novedades más significativas. Además, ha provocado un debate ciertamente sorprendente en cuanto se cuestiona no solamente el contenido de ese título sino incluso su propio existencia al considerarse ajeno al contenido propio de este específico tipo de normas. Así resulta no sólo de posiciones doctrinales sino incluso de los Recursos de Inconstitucionalidad interpuestos, tanto por el Grupo Parlamentario del PP como por el Defensor del Pueblo, contra el Estatuto de Cataluña. Según su argumentación por la función constitucional que tienen asignada los Estatutos su contenido «habrá de circunscribirse exclusivamente a aquellas que resulten necesarias para que cumplan tal misión constitucional, quedando por el contrario, automáticamente excluidas todas las materias que no sirvan a este fin».

Como podrá deducirse de lo anteriormente apuntado, no acierto a entender el sustento constitucional de esta tesis. La rigidez de la reserva estatutaria no puede desprenderse del art. 147.2 CE pues al indicar que «los Estatutos deberán contener» está enumerando su contenido mínimo, esto es, una serie de elementos que deberán incluirse necesariamente en los Estatutos, pero no el contenido máximo. Además, se soslaya el carácter primero del Estatuto como norma institucional básica de la respectiva CA, al que se refiere el apartado anterior del mismo art. 147 CE. Por tanto, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma el Estatuto deberá contener todos aquellos componentes que explican el funcionamiento de la CA en su ámbito de actuación.

Entre esas cuestiones están los derechos cuyo ejercicio se vincula al ejercicio de las competencias autonómicas. Plantearse a estas alturas de desarrollo autonó-

## LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS EN EL MODELO AUTONÓMICO 37

mico si las CCAA pueden regular derechos de los ciudadanos evidencia un cierto alejamiento de la realidad autonómica.

Un detenido repaso de la experiencia de estos años pone de manifiesto que las Comunidades Autónomas vienen regulando el ejercicio de derechos en el ámbito de sus competencias en materia educativa, sanitaria, de asistencia social, etc desde hace muchos años en desarrollo de sus títulos sobre esas materias. La cuestión no es por tanto si puede regular o no derechos sino determinar el título competencial que lo habilita en cada caso. Por ello, si coincidimos en que las CCAA regulan derechos de los ciudadanos y lo hacen en virtud de sus títulos competenciales. Entonces ¿qué problema ahí para que esos derechos se reconozcan en los Estatutos?

Por ello, rechazada la objeción frontal a que exista un título de derechos en los Estatutos, título que, por otra parte, está en todos los Estatutos, también en el de Valencia, aunque en este caso no haya sido recurrido por el Defensor del Pueblo, se deben enumerar de forma somera los rasgos definitorios de este título.

1. Los derechos deben tener el respaldo de un título competencial autonómica. En ese sentido, resulta muy adecuada las precisiones estatutarias en torno a que ninguno de los derechos puede ser interpretado de modo que se limiten o reduzcan derechos reconocidos por la Constitución o los tratados y convenios ratificados por España y, sobre todo a que el reconocimiento estatutario de derechos no supondrá, en ningún caso, alteración del régimen de distribución de competencias.
2. Los derechos estatutarios pueden ser fundamentales y no fundamentales. Generalmente serán derechos sociales, pues en ese ámbito inciden más las competencias autonómicas, pero también podemos acotar títulos competenciales que permitan la regulación de distintos aspectos de derechos fundamentales en el ámbito no reservado a ley orgánica. Así ocurre con los derechos educativos o diversos aspectos del derecho de participación política. Por tanto, el reconocimiento estatutario de derechos tiene dos límites.
  - a) reserva a ley orgánica en materia de derechos fundamentales. Huelga recordar que esa ley orgánica no puede ser la estatutaria, pues es una fuente de naturaleza bilateral, frente a la unilateralidad de la ley orgánica a la que remite el art. 81.1 de la Constitución.
  - b) respeto a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes. Este límite es más lábil. De ahí deriva la habilitación al Estado para establecer un reconocimiento mínimo de derechos.
3. En ese sentido, los derechos fundamentales en el ámbito reservado a ley orgánica son de aplicación idéntica en toda España, pero a partir de ahí los dere-

## 38 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

chos reconocidos en un determinado ordenamiento pueden divergir. De aquí deriva una diferencia en los derechos, más allá de la reserva a ley orgánica.

En ese sentido, dependerá de los respectivos poderes públicos autonómicos un mayor reconocimiento de derechos. La práctica ha mostrado una actitud emulativa de las distintas CCAA, de la que resulta una ampliación de derechos para los ciudadanos de toda España. Nuevos derechos reconocidos en una CA han tendido a ser reconocidos en otras. Es el caso, por citar sólo algunos ejemplos de la atención hospitalaria en un plazo máximo, la libre elección de especialista, la segunda opinión médica, etc.

4. En cualquier caso, debe apuntarse también que en virtud del art. 149.1.1 CE la habilitación del Estado para establecer la garantía de un mínimo común en el disfrute de los derechos no se ciñe a los derechos fundamentales sino que se extiende a cualesquiera derechos constitucionales, incluso a los principios convertidos en auténticos derechos por la propia actuación autonómica. La razón es clara. Al configurar auténticos derechos subjetivos resulta posible la aplicación del art. 149.1.1, esto es, la garantía estatal de las «condiciones básicas» en el ejercicio de estos derechos. Por este cauce, el Estado puede determinar las «condiciones básicas» de esos derechos constitucionales. Habilita, por ejemplo, para configurar un sistema de reconocimiento y garantía de derechos asistenciales a personas en situación de dependencia, como pretende la conocida como Ley de Dependencia. La configuración como derechos habilita al Estado para construir desde el 149.1.1 las condiciones básicas de un sistema de protección, con una importante financiación.
5. Las garantías jurisdiccionales de los derechos no pueden ser distintas sino que deben enmarcarse en alguno de los párrafos del artículo 53 de la Constitución. Por ello, resulta adecuada la remisión a la legislación estatal sobre protección de derechos. Esto no empece, creo, la previsión de incluir nuevos procedimientos de garantías en la organización institucional, en ejercicio de la competencia exclusiva de autoorganización. Es el supuesto del Consejo de Garantías Estatutarias en el Estatuto de Cataluña. Es un mecanismo que no ha sido previsto en otros Estatutos, pero supone un plus de garantía de los derechos para los ciudadanos, en ningún caso una limitación.

En fin, el reconocimiento estatutario de los derechos debe ser valorado positivamente, más allá del análisis de su contenido concreto. En primer lugar, estamos ante derechos ya reconocidos en el ordenamiento autonómico en virtud de leyes o, generalmente, de reglamentos. Ahora se elevan algunos de sus elementos a la condición estatutaria, por lo que ya no quedan a disposición de la mayoría política coyuntural, con la garantía que ello significa para los ciudadanos. Además, en segundo lugar, debe tenerse en cuenta que en el ámbito competencial autonómico, la CA es la única competente para regular los derechos, más allá de las condiciones básicas, por lo que si no lo hace quedará sin tratamiento normativo.

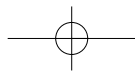
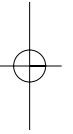
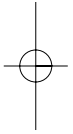
## LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS EN EL MODELO AUTONÓMICO 39

A tal fin, es preciso recordar que de los principios rectores de la política social y económica han resultado auténticos derechos en virtud del desarrollo autonómico de su ámbito competencial. La Constitución remite al reconocimiento legal para que puedan ser alegados ante la jurisdicción ordinaria y esa ley en muchos casos sólo puede ser una ley autonómica.

Además, tampoco puede olvidarse que una vez convertidos en derechos lo que sin la intermediación autonómica quedarían como principios rectores el Estado puede actuar a través del título horizontal del art. 149.1.1 para determinar las condiciones básicas de goce de esos derechos en toda España. Por tanto, el resultado es la ampliación de los derechos de los ciudadanos, específicamente de derechos sociales de prestación. Por la actuación autonómica, al reconocer nuevos derechos y producirse un fenómeno de emulación, y, una vez «constitucionalizados» estos nuevos derechos, por la actuación estatal, que garantiza las condiciones básicas de disfrute en toda España.

#### 4. CONCLUSIÓN

Como se advierte, las reformas estatutarias no determinan un cambio de modelo autonómico. Acaso conllevan su institucionalización. En lo que aquí hemos abordado, ni aportan nuevos títulos competenciales ni nuevos derechos que no estuvieran reconocidos en el propio ordenamiento autonómico. Sí suponen un reconocimiento estatutario que puede tener consecuencias prácticas. En definitiva, como hemos intentado argumentar, la realidad autonómica se ha trasladado a los Estatutos. El problema es que esa realidad continúa «desconstitucionalizada», lo que puede provocar desajustes en el desarrollo autonómico futuro. Pero esa carencia no puede ser imputada a los actores políticos territoriales.



## **CAPÍTULO II. UNA PRIMERA, Y PROVISIONAL, APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIOLABORAL DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA**

*Eduardo Rojo Torrecilla  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Girona\**

### **1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROCESO DE REFORMAS ESTATUTARIAS EMPRENDIDO EN ESPAÑA**

1. Parece una obviedad que España ha cambiado profundamente desde que se aprobó la Constitución de 1978 (CE). Que hay un nuevo marco territorial, las Comunidades Autónomas (CC AA), como consecuencia de la opción del constituyente y del desarrollo constitucional en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX también parece ser un dato que no requiere de mayor análisis y precisión. Ahora bien, que todo ello ha de comportar una redistribución de las competencias atribuidas a las distintas Administraciones Públicas, y ahora estoy pensando en el ámbito del empleo, la protección social y la inmigración, básicamente, ya no es algo tan pacíficamente asumido por buena parte del mundo político. Así lo demuestran los debates surgidos con ocasión de las reformas de los Estatutos, en especial el catalán.

Las CC AA han ido desarrollando sus propios espacios o ámbitos de actuación en materia laboral desde que tuvieron competencias para ello, en concreto a partir de 1979. Desde esta perspectiva realista no puede negarse que algunas Comunidades las ejercieron mucho más rápidamente que otras, ya que el marco jurídico en el que se movían así se lo permitía, y ese fue el caso de Cataluña, País Vasco y Galicia. La Comunidad Valenciana y Canarias les seguirían en virtud de la utilización del artículo 150.2 de la CE para ampliar los títulos competenciales.

---

\* Fecha de finalización del trabajo: 10 de diciembre de 2006.

## 42 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Ahora bien, al finalizar el año 2006 puede afirmarse sin temor a error que todas las CC AA han asumido, o han podido asumir (y si alguna no lo ha hecho ha sido, a mi parecer, por razones básicamente de índole política, como ocurre en el País Vasco) la mayor parte de las competencias en materia de ejecución de la normativa laboral y que también han puesto en marcha políticas de protección social en su ámbito competencial, dirigidas en unos casos a la protección de los sujetos más desfavorecidos y en otras a la ampliación de las prestaciones concedidas desde la Administración General del Estado.

Asimismo, han desarrollado amplios espacios de intervención en el ámbito de la política de integración de los inmigrantes, aún cuando en este último punto no se ha tocado ni una coma, al menos hasta la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), de las competencias del Estado en materia laboral. Igualmente, han creado sus propias instituciones de autogobierno, como los Consejos Económicos y Sociales y los Consejos de Relaciones Laborales, desde las que llevar a cabo las políticas de concertación social con los agentes sociales en aras a poner en marcha medidas sociales y económicas que permitan aprovechar al máximo el capital económico y humano de cada Comunidad. Buena parte de la ampliación competencial de las CC AA que accedieron a la vía autonómica por medio del artículo 143 CE deriva de la aplicación y desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a dichas autonomías.

2. Pero ¿a dónde quiero llegar con esta introducción? Mi tesis es que los nuevos Estatutos de Autonomía, o más en concreto la reforma de los anteriores, no regulan de forma totalmente nueva los derechos sociales y laborales, sino que incorporan a una ley orgánica todas aquellas competencias que se han ido asumiendo con el paso de los años. Ahora bien, no menos cierto es que también incorporan nuevas competencias, algunas de las cuáles son novedosas y pueden provocar (de hecho ya las han provocado) conflictos de distribución de competencias con el Estado. Estos conflictos emergen tanto en el terreno estrictamente jurídico como en el más práctico del modelo de organización de Estado y en la discusión de cuáles son las competencias que deben ejercerse desde la Administración General del Estado y cuáles deben poder serlo por las CC AA y, en su caso, por las Administraciones Locales<sup>1</sup>.

---

1. En una línea semejante, uno de los primeros académicos que ha estudiado el EAC, el profesor Cristóbal MOLINA NAVARRETE, se ha planteado si cuestionarse si estamos ante una realidad nueva por lo que respecta al reconocimiento de nuevas atribuciones competenciales en nuevas materias, o submaterias, de contenido sociolaboral, o se trata más bien de «la consolidación o institucionalización de un proceso que viene desplegándose desde hace años y que tiene muchas y crecientes manifestaciones normativas, en materia de prestaciones sanitarias, servicios sociales, asistencia social *«Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto competencial en las materias de empleo, trabajo y protección social»*. Trabajo y Seguridad Social, núm. 283, Octubre de 2006, pág. 60. Se trata del primer

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 43

En el momento de redactar este trabajo nos encontramos con dos reformas de Estatutos de Autonomía que ya han visto la luz pública del BOE y que han entrado en vigor, como son el valenciano y el catalán (Leyes orgánicas 1/2006, de 10 de abril, y 6/2006, de 19 de julio, respectivamente). También ratificado en referéndum se encuentra el Estatuto andaluz, objeto de estudio en otro trabajo de esta publicación, por lo que en breve verá la luz en el BOE con *ek nusni* texto aprobado por las Cortes Generales el 20 de diciembre de 2006.

Algo más retrasados en su tramitación, siempre obviamente con respecto a los anteriores, se encuentran los Estatutos de Aragón, Islas Baleares y Canarias. El último texto en estos momentos en fase de tramitación es el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cuyo Parlamento aprobó el miércoles 29 de noviembre el Informe de la Ponencia.

3. Es sin duda el EAC el que más ha llamado la atención y ha generado un mayor debate político-social, ya que el valenciano no introduce a mi parecer sustanciales modificaciones con respecto al marco jurídico anteriormente vigente. Y además, el EAC (recurrido ante el Tribunal Constitucional –TC– como explicaré con detalle en la tercera parte de mi trabajo) está siendo en estos momentos el espejo de referencia donde se miran otros proyectos autonómicos para conseguir alcanzar el mismo techo competencial. Andalucía ha ido por el mismo camino que Cataluña, aunque la redacción de su Estatuto incorpora algunas referencias al respeto al marco constitucional que parece que han sido suficientes para atraer el acuerdo del Partido Popular, extremadamente crítico con la norma catalana, y al resto de fuerzas políticas en la valoración positiva de aquel. Por su parte, el texto de reforma del Estatuto canario también incorpora artículos de contenido idéntico al catalán, entre los que quiero destacar algunos que han sido impugnados por el grupo popular del Congreso de los Diputados, y por el Defensor del Pueblo, ante el TC: las competencias ejecutivas de la autonomía, las competencias autonómicas en materia de inmigración, y la atribución a la CC AA de la titularidad de la dependencia orgánica y funcional de los miembros de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que desempeñan la función pública inspectora.

La nueva realidad autonómica tendrá, no me cabe duda, diferentes grados de intensidad como los tuvo el desarrollo autonómico post-constitucional. En algunas ocasiones, los derechos sociales y laborales que se recojan en los textos estatutarios serán simplemente una puesta al día y adaptación de la normativa ya

---

artículo doctrinal en el que se analiza el impacto de la llamada reforma estatutaria de segunda generación, en especial el EAC de 2006, en el diseño constitucional de competencias relativas a las materia de orden laboral, es decir las relaciones laborales y las de Seguridad Social, si bien el autor ya anuncia que su análisis será de esas materias «entendidas en sentido amplio y conforme a una ordenación más moderna, que incluye las políticas de empleo y formación profesional, las de asistencia sanitaria, las de salud laboral, y, como no, las políticas de inmigración socio-económica» (pág. 59).

## 44 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

vigente, pero en otras no es así y por ello puede significar un cambio sustancial con respecto al marco jurídico anterior. También será necesario que intervenga el TC, como garante máximo de la adecuación de toda la normativa autonómica al texto constitucional, dado que deberá pronunciarse sobre los recursos contra el Estatuto catalán del Partido Popular (previsible si se presta atención al debate que hubo durante su tramitación) y del Defensor del Pueblo (mucho menos previsible y mucho más sorprendente, como mínimo, a mi parecer).

Pero también, me resulta difícil entender cómo algunos artículos impugnados del Estatuto catalán han merecido la aprobación del grupo popular en la cámara andaluza, cuando se trata de contenidos prácticamente idénticos. Así sucedería, por ejemplo, con la dependencia orgánica y funcional de la ITSS de las autoridades autonómicas, o aún más claramente el Título de derechos, deberes y principios rectores. Quizás este cambio de orientación política podría llevar al GP del PP a plantearse la retirada del recurso interpuesto contra el EAC

Así lo ha hecho notar, con agudeza, el Parlamento catalán en las alegaciones presentadas al citado recurso<sup>2</sup>. Éste deja bien claro en sus alegaciones que dicho título, o más exactamente los derechos que regula, en ningún caso suponen «una reordenación competencial o la atribución de nuevos títulos competenciales», y que la incorporación a una ley orgánica como el EAC «obedece a la voluntad de elevar su rango normativo, sin ánimo de crear títulos competenciales nuevos o de usurpar espacios atribuidos a la opción del legislador estatal». Ahora bien, además y con buena argumentación política, destaca que parecería lógico que el recurrente desistiera del recurso tras haber dado su visto bueno a un título sensiblemente semejante al catalán en el texto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>3</sup>.

Entre tanto, mientras se pronuncia el TC, debe avanzarse (en la Comunidad Valenciana, en Cataluña, en Andalucía y en las restantes CC AA) en el desarrollo de los Estatutos. Por supuesto, siempre teniendo como punto de referencia ineludible que el Estado garantiza la igualdad del ejercicio de los derechos y libertades básicas en todo su territorio, pero también que igualdad no significa uniformidad, tal como ha declarado en numerosas ocasiones el TC, y que las autonomías tienen un amplio espacio de intervención propia en el ámbito de las relaciones sociales y laborales.

4. Desde una perspectiva general ¿cuáles son algunas de las cuestiones que mayor interés pueden tener en el desarrollo inmediato de los Estatutos?

Efectúo ahora unas referencias concretas al Estatuto más polémico, para algunos, jurídicamente hablando (que no desde el plano político, ya que el texto fue

2. Pueden consultarse en <http://www.parlament-cat.net/activitat/bopc/07b386.pdf>, págs. 25 y ss.

3. Puede consultarse el texto del futuro Estatuto andaluz (en la última redacción que he conocido durante mi trabajo) en <http://www.senado.es/legis8/publicaciones/pdf/senado/bocg/IIIB018C.PDF>

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 45

ampliamente refrendado por la población catalana), es decir el de Cataluña, ya que como he dicho antes puede inspirar a varios de los que le siguen; ello, sin perjuicio de referirme después de forma detallada, en la segunda parte del trabajo, al contenido sociolaboral.

A) En primer lugar, Cataluña ha asumido competencias ejecutivas en materia de tramitación de autorizaciones de trabajo para extranjeros que obtengan autorización de residencia y deseen trabajar en territorio catalán. El artículo 138.2 le atribuye dicha competencia «en estrecha coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros», e incluye tanto la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena, como «la tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere el apartado anterior y la aplicación del régimen de inspección y sanción».

La nueva atribución competencial implica una mayor presencia autonómica, de los órganos de dirección competentes, en la toma de decisiones que afectan a la vida laboral de miles de personas, y al mismo tiempo un replanteamiento o reestructuración de las competencias de las autoridades estatales en el ámbito territorial autonómico. Cuando varias CC AA hayan asumido de modo efectivo esta competencia, como es previsible y que no parece que se vaya a dilatar mucho en el tiempo, será necesaria una mayor y mejor articulación entre las distintas administraciones competentes para que los ciudadanos afectados, en este caso los extranjeros extracomunitarios, puedan ejercer con plena eficacia los derechos que la normativa de extranjería les confiere.

B) En segundo término, piénsese que la competencia ejecutiva en materia de gestión de las políticas de empleo, y la apertura de un espacio normativo para llevar a cabo políticas propias en este ámbito, puede llevar a muchas autonomías, y Cataluña sigue siendo un punto de referencia de primera magnitud, a la puesta en marcha de normas específicas para el territorio y que complementen las dictadas desde el Estado.

A título de ejemplo significativo, cada territorio puede acordar aquellas acciones de apoyo al empleo que considere más adecuadas en razón de las características de su población ocupada y desempleada, y además pactar en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos laborales las medidas que sean más adecuada para el conjunto del Estado. Ciertamente, esta última posibilidad ya existe en la actualidad y ha sido utilizada fundamentalmente desde la llegada al poder en el año 2004 del gobierno socialista, utilizando las posibilidades ofrecidas por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. Ahora bien, la ampliación competencial en materia de empleo que puede producirse en los ámbitos autonómicos puede llevar también a una expansión de las competencias de las CC AA y a una disminución de la actuación de las autoridades estatales en este ámbito. Por ejemplo, pueden establecerse medidas propias autonómicas de incentivación a la contratación

## 46 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

como trabajadores asalariados, o al apoyo a su establecimiento por cuenta propia, de colectivos de difícil acceso al mercado de trabajo, cuyas líneas generales fijadas por el Fondo Social Europeo –FSE– y por el Programa Nacional de Reformas –PNR– deben coincidir pero que no tiene que ser necesariamente idénticos.

La competencia ejecutiva atribuida a la Generalidad catalana incluye en este supuesto (artículo 170. 1 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», al mismo tiempo que se prevé la participación autonómica en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial autonómico. La conceptualización de qué debe entenderse por competencias ejecutivas será sin duda la piedra de toque para determinar el verdadero ámbito competencial autonómico.

A este respecto, no debe olvidarse que el texto aprobado (artículo 112) considera como tales «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva que, en todo caso, incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública».

C) ¿Qué decir, en tercer lugar, de la nueva articulación competencial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, organismo garante del cumplimiento de la normativa laboral y de protección social?

A partir del nuevo EAC, y en la misma línea se pronuncia el Estatuto andaluz, así como el futuro Estatuto canario –Aragón menciona expresamente que para el ejercicio de sus competencias laborales la autonomía «dispondrá de una función pública inspectora propia»–, la ITSS tendrá dependencia orgánica y funcional del ámbito político autonómico. Por supuesto, siempre sin perjuicio de la necesaria colaboración y cooperación entre el Estado y las CC AA, ya que hay competencias en materia de protección social que siguen siendo competencia exclusiva del Estado y que no se han visto modificadas en la nueva normativa autonómica. En el Estatuto catalán y en el texto de reforma canario se dispone que a través de los mecanismos de cooperación previstos en cada uno de ellos, respectivamente, «se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social». Por su parte, el Estatuto andaluz añade que las competencias estatales y autonómicas se ejercerán de forma coordinada, «conforme a los planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos». Por lo demás, recuérdese que el TC ha defendido en reiteradas ocasiones que «la atribución de la competencia ejecutiva comprende la de la potestad sancionadora en la materia sobre la que se ejerce», siendo la más reciente la Sentencia núm. 51/2006 de 16 de febrero.

D) Por último, cabe decir que el EAC ha atribuido competencias a Cataluña para que regule prestaciones sociales que complementen las cuantías percibidas por

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 47

los pensionistas del ámbito estatal. El problema está en que esta previsión va más allá de las prestaciones no contributivas, ámbito para el que tal posibilidad ya está reconocida en el artículo 38 LGSS.

Por ello, el primer conflicto planteado, no propiamente sobre el EAC sino sobre la Ley autonómica 13/2006 de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, cuyo texto encuentra plena cobertura a mi parecer en el nuevo EAC, versa sobre la conformidad de las actuaciones autonómicas que pretenden complementar, por ejemplo, las prestaciones de viudedad siempre y cuando la persona afectada cumpla los requisitos previstos por la norma. A este respecto, debe recordarse que el artículo 166.1 EAC atribuye competencia exclusiva para

«a) La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública»<sup>4</sup>

5. Se abre paso en definitiva, y con ello concluyo estas consideraciones generales, un período muy interesante desde el terreno político y social. En él sería necesario, y espero y deseo que lo sea en la realidad, aunque hasta ahora mis deseos y la realidad no coinciden, al menos por lo que respecta al debate actual en Cataluña, un esfuerzo por parte de todas las fuerzas políticas y sociales para garantizar tanto el pleno respeto al marco constitucional como el pleno desarrollo de los derechos sociales y laborales autonómicos, de los textos aprobados y de los que se encuentran en camino. La ciudadanía en general, y el mundo del trabajo en particular, tienen derecho a exigir a los poderes públicos que eviten polémicas estériles y que centren sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones a los problemas existentes en nuestra sociedad, señaladamente la calidad del empleo.

Bienvenidos sean los nuevos Estatutos autonómicos si pueden contribuir a ello y a un desarrollo más progresista del *texto* de la CE de 1978. Porque, que nadie lo olvide, la España de 2006 es muy diferente, más libre y diversa, que la del año 1978. Sería un contrasentido que un texto que sirvió para devolver la libertad plena a la ciudadanía española se convirtiera ahora en un corsé que limitara el ejercicio de nuevos derechos. Es decir, la CE debe ser, permitáseme la expresión, leída con ojos del año 2007 y teniendo en consideración la realidad social del tiempo en el que opera. Como se ha destacado con acierto, el transcurso de tantos años desde no puede dejar de influir «en la comprensión de los textos constitucionales con vistas a determinar el sentido y alcance de las reglas de solución aportadas para los conflictos y problemas que se suscitan en una realidad socio-económica notablemente cambiada con relación a la que existía en 1978, esto es, en el momento constituyente»<sup>5</sup>.

4. Un texto idéntico se encuentra en el artículo 114. 1 a) de la proposición de reforma del Estatuto canario, así como también, con ligeras variaciones que no afectan en absoluto a su contenido, en el artículo 61.1 a) del Estatuto andaluz, objeto de un detenido análisis también en esta obra.

5. MOLINA NAVARRETE, C. «Los nuevos Estatutos...», *op. cit.*, pág. 65.

## 2. ESTUDIO DEL CONTENIDO CONCRETO SOCIOLABORAL DEL EAC

Paso a estudiar el contenido concreto sociolaboral del EAC. Esto es, de los preceptos que, a mi parecer, inciden directa o indirectamente sobre las relaciones de trabajo<sup>6</sup>. A tal fin efectuaré su análisis y comentario por el orden en el que aparecen en el texto articulado.

El EAC encuentra su origen en el Informe de la Ponencia nombrada en el seno de la Comisión de organización y administración de la Generalidad el 9 de febrero de 2004. La citada Comisión aprobó el primer texto el 29 de julio de 2005, y tras el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de 5 de septiembre<sup>7</sup>, el Pleno del Parlamento aprobó el Proyecto de Ley de reforma del EAC el 30 de septiembre. Dicho texto sufrió importantes modificaciones en el debate parlamentario en el Congreso de los Diputados, si bien es más correcto afirmar que dichos cambios fueron acordados previamente en las conversaciones mantenidas por los representantes gubernamentales y de los dos grupos parlamentarios más importantes de la Cámara catalana, *Convergència i Unió* y *Partit dels Socialistes de Catalunya*, hasta llegar a su aprobación definitiva el 12 de mayo de 2006 por el Pleno del Senado.

### 2.1. Derechos y deberes

En el Título I, Capítulo I, dedicado a los derechos y deberes, encontramos dos artículos específicos, el 24 y 25, y uno que es válido para todo el conjunto de derechos y deberes, y por consiguiente también para los laborales. El Consejo Consultivo valoró positivamente la existencia de este título I porque en gran medida afecta, según su parecer, a derechos que no están expresamente reconocidos en la CE o bien amplía el nivel de protección reconocido por el texto constitucional. La regulación de los artículos 15 a 52 es merecedora de elogios «porque todo lo que signifique ampliar y profundizar en la protección de los derechos de las personas así ha de ser considerado».

El artículo 24 reconoce los derechos en el ámbito de los servicios sociales. Según dispone su número 1, «Todas las personas tienen derecho a acceder en con-

6. Para el profesor Molina Navarrete, el estudio del EAC desde la perspectiva de su contenido sociolaboral, como también lo es el Estatuto andaluz, debe centrarse sobre las siguientes materias o ámbitos (expresiones que el TC en sentencia número 133/1997 ha conceptuado como «el conjunto de actividades, funciones e institutos relativos a un sector de la realidad social»): trabajo y relaciones laborales; actividad económica en los relativo al fomento de la economía social; política de género; inmigración; Seguridad Social; Servicios Sociales; Universidades, en relación con el profesorado contratado laboral; sanidad y productos farmacéuticos. Cfr. «Los nuevos Estatutos...», *op. cit.*, pág. 80.

7. Puede consultarse (versión catalana) en <http://www.parlament-cat.net/activitat/bopc/07b217.pdf>

#### APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 49

diciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, a ser informadas sobre estas prestaciones y a dar el consentimiento para cualquier actuación que les afecte personalmente, en los términos que establecen las leyes». Por su parte, el número 3 introduce el reconocimiento del derecho a una renta garantizada de ciudadanía, que en puridad debería ser algo más de la actual renta mínima de inserción, y dispone que «Las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen».

El artículo 25 lleva un título claro y expresivo: «Derechos en el ámbito laboral». Como tal hace referencia a varios de los ya recogidos en la normativa laboral, sindical y de prevención de riesgos laborales, con impacto no sólo sobre los trabajadores sino también sobre las organizaciones sociales. De tal forma, se dispone que

*«1. Los trabajadores tienen derecho a formarse y promoverse profesionalmente y a acceder de forma gratuita a los servicios públicos de ocupación.*

*2. Las personas excluidas del mercado de trabajo porque no han podido acceder o reinserirse al mismo y no disponen de medios de subsistencia propios tienen derecho a percibir prestaciones y recursos no contributivos de carácter paliativo, en los términos establecidos por ley.*

*3. Todos los trabajadores tienen derecho a ejercer las tareas laborales y profesionales en condiciones de garantía para la salud, la seguridad y la dignidad de las personas.*

*4. Los trabajadores, o sus representantes, tienen derecho a la información, la consulta y la participación en las empresas.*

*5. Las organizaciones sindicales y empresariales tienen derecho a ejercer sus funciones en los ámbitos de la concertación social, la participación y la colaboración social»*

Por fin, el artículo 37.4 impacta directamente sobre el alcance de todos los derechos y principios reconocidos en el Título I, y atenúa considerablemente las primeras valoraciones sobre la ampliación de derechos en el ámbito autonómico catalán para los trabajadores. La razón de ello está en que dispone de forma clara y contundente que

*«Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España».*

## 2.2. Principios rectores

El Capítulo V del Título I está dedicado a los principios rectores. Su redacción guarda, a mi parecer, una importante similitud con el texto constitucional. En el artículo 39, que regula las disposiciones generales a las que deberán ajustarse tales principios, se dispone que

*«1. Los poderes públicos de Cataluña deben orientar las políticas públicas de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, los poderes públicos de Cataluña deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar su plena eficacia. 2. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. 3. Los principios rectores son exigibles ante la jurisdicción, de acuerdo con lo que determinan las leyes y las demás disposiciones que los desarrollan».*

Si entramos en el examen de aquellos preceptos que pueden incidir, de forma directa o indirecta, sobre las relaciones de trabajo, nos encontramos en primer lugar con el artículo 40, dedicado a la protección de las personas y de las familias, en el que se dispone que «Los poderes públicos deben garantizar la protección jurídica, económica y social de las distintas modalidades de familia previstas en las leyes, como estructura básica y factor de cohesión social y como primer núcleo de convivencia de las personas. Asimismo, deben promover las medidas económicas y normativas de apoyo a las familias dirigidas a garantizar la conciliación de la vida laboral y familiar y a tener descendencia, con especial atención a las familias numerosas» (Número 2), que tales poderes públicos deben también «promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural» (Número 4), y que igualmente deben garantizar «la protección jurídica de las personas con discapacidades y deben promover su integración social, económica y laboral. También deben adoptar las medidas necesarias para suplir o complementar el apoyo de su entorno familiar directo» (Número 5).

Por lo que se refiere a la protección de los derechos de las mujer, encontramos un artículo específico, el número 41. Este precepto es dedicado a la política de género, en el que se dispone que los poderes públicos deben garantizar «*el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a la ocupación, la formación, la promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, y en todas las demás situaciones, así como garantizar que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad (número 1)*».

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 51

Si nos fijamos ahora en la regulación autonómica de derechos que traten de preservar la cohesión y el bienestar social, el artículo 42 obliga a los poderes públicos a velar «por la plena integración social, económica y laboral de las personas y los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y riesgo de exclusión social» (número 2). Desde el acercamiento ya más concreto y específico a la población inmigrada, el EAC regula la obligación de los poderes públicos de emprender

*«las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos»* (número 6).

Sin duda, es el artículo 45, el texto «estrella» de los principios rectores por lo que se refiere a la materia sociolaboral, ya que incluye referencias concretas a múltiples aspectos de la disciplina laboral, señaladamente la política de empleo y de prevención de riesgos laborales, así como a la normativa laboral y sindical. El precepto, que lleva el expresivo y amplio título de «Ámbito socioeconómico», dispone que los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias «para garantizar los derechos laborales y sindicales de los trabajadores, deben impulsar y deben promover su participación en las empresas y las políticas de ocupación plena, de fomento de la estabilidad laboral, de formación de las personas trabajadoras, de prevención de riesgos laborales, de seguridad e higiene en el trabajo, de creación de unas condiciones dignas en el puesto de trabajo, de no discriminación por razón de género y de garantía del descanso necesario y vacaciones retribuidas (número 3). A tal fin, dispone que la Generalidad debe promover «la creación de un espacio catalán de relaciones laborales establecido en función de la realidad productiva y empresarial específica de Cataluña y de sus agentes sociales, en el cual deben estar representadas las organizaciones sindicales y empresariales y la Administración de la Generalidad».

En este marco, los poderes públicos deben fomentar 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» (número 4). Igualmente, la Generalidad debe favorecer el desarrollo de la actividad empresarial y el espíritu emprendedor «teniendo en cuenta la responsabilidad social de la empresa, la libre iniciativa y las condiciones de competencia, y debe proteger especialmente la economía productiva, la actividad de los emprendedores autónomos y la de la pequeña y media empresas. La Generalitat debe fomentar la acción de las cooperativas y las sociedades laborales y debe estimular las iniciativas de la economía social» (número 5). En fin, las organizaciones sindicales y empresariales «deben participar en la definición

## 52 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

de las políticas públicas que les afecten» y la Generalidad debe promover «la mediación y el arbitraje para la resolución de conflictos de intereses entre los diversos agentes sociales» (número 6).

### 2.3. Instituciones

El Título II del EAC está dedicado a las Instituciones, y su Capítulo II regula el Gobierno y la Administración autonómica. Me interesa destacar en este punto la regulación como órgano consultivo del Gobierno del Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña. El artículo 72 lo conceptúa como el órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno en materias socioeconómicas, laborales y ocupacionales, y remite a una futura ley del Parlamento autonómico para regular su Consejo ejecutivo (número 2).

### 2.4. Gobierno local

El Capítulo VI del citado Título II está dedicado al Gobierno Local, y ahora interesa que centremos nuestra atención en el artículo 84, que regula las competencias propias que tienen reconocidas las Corporaciones Locales, siempre de acuerdo con los términos que determinen las leyes. En dicho precepto encontramos dos referencias expresas a políticas sociolaborales, en sus vertientes de empleo y de protección social. En el artículo 84.2 i) se reconoce competencia para «la regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación», y en el artículo 84.2 m) la competencia se atribuye en materia de regulación y prestación «de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes».

### 2.5. Poder judicial en Cataluña

El Título III está dedicado a la regulación del poder judicial en Cataluña, y su capítulo III contempla cuáles son las competencias de la Generalidad sobre la Administración de Justicia. En el artículo 103, dedicado a los medios personales de dicha Administración encontramos dos referencias de indudable interés para el estudio de las competencias autonómicas en materia laboral. Mientras que el número 1 atribuye a la Generalidad «la competencia normativa sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial», el número 4 le reconoce competencia exclusiva sobre el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia.

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 53

## 2.6. Competencias

El fundamental Título IV está dedicado a las competencias. Su capítulo I, que ha sido el eje central del conflicto político (debate parlamentario) y jurídico (recursos interpuestos por más de 50 diputados del Grupo Popular y el Defensor del Pueblo), define y concreta la tipología de dichas competencias.

De especial interés para nuestro estudio centrado en la materia laboral, y teniendo presente que el artículo 149.1.7ª CE atribuye la competencia exclusiva en materia de legislación laboral al Estado y permite la ejecución de la misma a las CC AA, es el artículo 112. Este precepto, que define lo que debe entenderse por «competencias ejecutivas», va más allá de la conceptualización que hasta ahora se ha realizado por el TC. En efecto, en dicho artículo se dispone que le corresponde a la Generalidad, en el ámbito de tales competencias ejecutivas

«la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública»

Pasamos a continuación a examinar aquellos artículos que incluyen reconocimientos competenciales que inciden, directa o indirectamente, en la materia laboral.

### 2.6.1. Cooperativas y economía social

Fijamos en primer lugar nuestra atención en el artículo 124, dedicado a las cooperativas y la economía social, en el que se atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en materia de cooperativas, que incluye «en todo caso la regulación y el fomento del movimiento cooperativo, en especial para promover las formas de participación en la empresa, el acceso de los trabajadores a los medios de producción y la cohesión social y territorial» (número 3). Igualmente, le corresponde a la CC AA la competencia exclusiva sobre el fomento y la ordenación del sector de la economía social (número 4), habiendo desaparecido en la redacción final del precepto la referencia a la «regulación» de dicho sector, que aparecía en borradores anteriores del proyecto de Estatuto y que, lógicamente, hubiera planteado más de un problema competencial al ponerlo en conexión con el artículo 149.1.7ª de la CE.

### 2.6.2. Función Pública

En segundo lugar, cabe destacar la atribución competencial en materia de función pública y personal al servicio de las Administraciones Públicas Catalanas,

## 54 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

correspondiéndole a la Generalidad, siempre con respeto del principio de autonomía local de la competencia exclusiva, «en materia de personal laboral, para la adaptación de la relación de puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal» (letra c). Esta redacción es sustancialmente diferente de la del texto presentado ante el Parlamento español, que hacía referencia únicamente a «la relación de trabajo».

No cabe duda de que, si se hubiera mantenido dicha redacción, se hubieran suscitado conflictos competenciales entre el Estado y la autonomía. La razón es que también al personal laboral al servicio de las AAPP es de aplicación lo dispuesto en el artículo 149.1.7ª CE.

### 2.6.3. Inmigración

Uno de los preceptos de nuevo cuño, es decir de plena novedad con respecto al texto estatutario anterior es el dedicado a las competencias en materia de inmigración, radicalmente cuestionado en los recursos presentados contra el EAC. Por su importancia, me voy a detener con todo detalle en el análisis de este nuevo título competencial.

A) Sobre la política de inmigración, en principio competencia exclusiva del Estado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 149.1.2 de la CE, cabe decir lo siguiente:

El estudio de la normativa aplicable a los trabajadores extracomunitarios debe partir del marco constitucional y estatutario vigente, así como de la doctrina del TC, para poder examinar en qué medida se pueden poner en marcha reformas estatutarias que impliquen mayores cuotas de autogobierno autonómicas en los ámbitos de la inmigración y el empleo. A tal fin, conviene recordar, en primer lugar, que el artículo 13.1 de la CE dispone que los extranjeros disfrutarán en España «de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la ley». Para la STC 107/1984, de 23 de noviembre, no hay en el texto constitucional un principio general de igualdad de trato entre españoles y extranjeros y por ello «la igualdad o desigualdad en la titularidad y en el ejercicio de los derechos dependerá, por propia voluntad constitucional, de la libre voluntad del Tratado o de la ley».

A partir de este razonamiento, sabido es que el alto tribunal argumentó la inexistencia de un principio constitucional de igualdad de trato en materia de acceso al mercado de trabajo, recordando que el artículo 35 CE solamente reconoce el derecho al trabajo de los españoles. Ahora bien, sí que debe haber plena igualdad de trato por lo que respecta a las condiciones de trabajo.

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 55

Por lo que respecta a la reciente doctrina constitucional, es conveniente reseñar la importante sentencia núm. 72/2005 de 4 de abril, en la que es objeto de examen el contenido del artículo 19 de la CE y el hipotético derecho de un extranjero a entrar en España, así como también a residir libremente en territorio español. La sentencia no afecta directamente a la materia laboral y de empleo, pero tiene una repercusión indirecta innegable, pues fija criterios jurídicos que pueden acabar suponiendo el derecho de las personas que se encuentran de forma irregular en España a regularizar su situación y, por consiguiente, a tener acceso a las prestaciones ofrecidas por los Servicios Públicos de Empleo.

Según la sentencia ahora analizada, el artículo 19 de la CE reconoce, de forma separada y con un contenido diverso, el derecho a entrar en España y la libertad de residencia. El extranjero que no ha estado nunca en España «no puede invocar la libertad de residencia –el derecho a elegir el lugar o lugares donde se desea residir transitoria o permanentemente en el territorio español– para amparar una conducta que se sitúa en el ámbito definido por un derecho distinto: el de entrar en el territorio nacional». La sentencia afirma textualmente que «El art. 13.1 CE es el precepto que «en nuestra Constitución establece los límites subjetivos determinantes de la extensión de la titularidad de los derechos fundamentales a los no nacionales» [Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, FJ 3 b)].

La redacción del apartado 1 del art. 13 CE, que se refiere a los términos en que los extranjeros gozarán de los derechos del Título I CE «en España», pone de manifiesto que la regulación de dicho precepto constitucional no tiene como finalidad reconocer derechos, en general, a los miles de millones de ciudadanos extranjeros que se encuentran en otros países ni, en concreto, convertir en derecho fundamental la eventual expectativa de entrar en España de todos los extranjeros que están fuera de nuestro país y que se presenten en nuestras fronteras, sino, precisamente, regular la posición jurídica de los extranjeros que ya se encuentran en España. El sujeto de derechos al que se refiere la regulación del art. 13.1 CE no es el extranjero sin más, sino el extranjero *en España, el que ya ha entrado en nuestro país*, circunstancia ésta que actúa como presupuesto de la extensión de derechos que lleva a cabo el art. 13.1 CE.

Por eso, ya en su dicción literal, la regulación del art. 13.1 CE no se proyecta en concreto sobre uno de los derechos fundamentales —el derecho a entrar en España— que se reconocen en el art. 19 CE, lo que tiene como consecuencia que sólo sean titulares de este derecho fundamental los españoles, con las salvedades a que hemos aludido en el último párrafo del fundamento jurídico 4 y que no vienen a desvirtuar esta afirmación. El derecho fundamental del nacional a ser en todo momento aceptado por el propio Estado y, por tanto, a entrar en su país, es uno de los elementos esenciales de la nacionalidad y, en consecuencia, una de las diferencias jurídicas básicas en el estatuto personal del nacional y el extranjero,

## 56 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

«tradicional binomio» que sólo progresivamente va siendo objeto de «parcial superación», por ahora, en el marco de «una naciente ciudadanía europea» [Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, FJ 3 a)]. «Es claro, pues, que la literalidad del art. 13.1 CE, sin ninguna ambigüedad, no incluye el derecho a entrar en España como derecho fundamental de los extranjeros».

Tras el análisis de la normativa internacional, el TC concluye que «el derecho a entrar en España, con carácter fundamental, sólo corresponde a los españoles y no a los extranjeros». Procede, pues, declarar, que el derecho a entrar en España —«sólo reconocido constitucionalmente a los españoles» (STC 53/2002, de 27 de febrero, FJ 4), como ha expuesto este Tribunal en una afirmación incidental— no es derecho fundamental del que sean titulares los extranjeros con apoyo en el art. 19 CE, aunque, obviamente, quien esté de hecho en España puede solicitar la protección de ese derecho por los Jueces y Tribunales españoles, que deberán tutelarlos de acuerdo con las exigencias impuestas por el art. 24 CE, que sí recoge un derecho del que son titulares los extranjeros».

Por lo que respecta al ámbito autonómico, las CC AA tienen competencias en materia que afectan directamente a la inmigración, aunque el «núcleo duro» de las mismas corresponda al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.2ª de la CE, y por ello actúan en los ámbitos de asistencia social, educación, sanidad, vivienda y ejecución de la legislación laboral. En una importante sentencia de 30 de septiembre de 2003, que desestimó el recurso de la Administración del Estado contra el Decreto del Gobierno Vasco por el que se creó el foro para la integración y participación de los inmigrantes en dicha Comunidad, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco afirmó que una política activa de inmigración no comprende sólo las competencias y potestades reservadas al Estado, sino que también «comprende aspectos que tienen directa relación con el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, de necesaria contribución al logro de su integración, tal como se infiere de los artículos 67.3, 68.1 y 70.1 de la Ley 4/2000...».

Dicha concepción de políticas activas de inmigración es precisamente la utilizada en el Plan Vasco de Inmigración 2003-2005, que pretende desarrollar al máximo las políticas de inmigración en su ámbito competencial, acuñando el concepto de «ciudadanía inclusiva» que hace de la residencia, y no de la nacionalidad, el vínculo exigido para su acceso a la misma. En la misma línea se sitúa el Plan de ciudadanía e integración de la Generalitat de Cataluña 2005-2008, aprobado el mes de abril de 2005. En el Plan, «el criterio básico que reconoce al inmigrante como ciudadano de la sociedad catalana es la residencia, reconocida jurídicamente a través del empadronamiento». La igualdad de trato y la igualdad de oportunidades de la persona inmigrada constituyen «los principios de acción estratégica del Plan».

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 57

En cuanto se refiere a las reformas que se proponen en el marco legislativo del Estado, el Plan pide que se promuevan mecanismos que permitan documentar a las personas en situación irregular, vía arraigo social y laboral, de manera eficaz y flexible. Por fin, el Plan valenciano de la inmigración 2004-2007 subraya la concentración de materias sociales y jurídicas en torno al trabajo del inmigrante, ya que no en vano «el hecho laboral hace converger muchas otras materias, en el caso de las personas inmigrantes, como la residencia, algunos de sus derechos sociales, sus derechos fundamentales, el derecho sanitario, etc.», al tiempo que destaca la importancia de poner en marcha en el ámbito laboral «planes integrales de empleo para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, entre los que están incluidas las personas inmigrantes».

Los nuevos Estatutos de Autonomía amplían el ámbito competencial autonómico, de tal forma que se atribuyen competencias para regular las políticas de integración y de primera acogida, para tramitar la concesión de autorizaciones iniciales de trabajo para ciudadanos que pretenden trabajar en el territorio autonómico y que dispongan de la correspondiente autorización de residencia, y para participar en las decisiones estatales que tengan especial trascendencia para su territorio, señaladamente la determinación del contingente anual, a través de los mecanismos establecidos en los propios Estatutos. Pero también en otros textos se atribuye a las CCAA competencias en esta materia. Valga como ejemplo el Proyecto de reforma del Estatuto de Castilla y León. Éste atribuye competencia exclusiva de la autonomía, con una referencia previa al respeto del marco de lo dispuesto en la Constitución y las correspondientes leyes del Estado, en materia de «régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes» (artículo 70.1.12), y la función ejecutiva en materia de «fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros» (artículo 76.2).

B) El artículo 138.1 atribuye a la Generalidad en esta materia la competencia exclusiva «en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación; el desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias; el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social; el establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas; la promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña.

Desde la perspectiva más directa de atribución de competencias ejecutivas en materia laboral, aún bajo el paraguas de un artículo diferente al que recoge las competencias específicas en dicha materia (número 170), la Generalitat ve reco-

## 58 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

nocida su competencia ejecutiva «en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña», competencia que deberá ejercer «en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros». Dicha competencia incluye tanto «la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena» como «la tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción» (número 2).

Desde una perspectiva pragmática, que comparto, el profesor Molina defiende la autorización para trabajar de los ciudadanos extracomunitarios como competencia autonómica de ejecución. A partir de la nueva realidad social de la inmigración, sobre la que debe operar el marco jurídico, defiende que «en última instancia, la autorización para trabajar –si bien vinculada o conectada necesariamente con la de residir, que corresponderá siempre, en el diseño constitucional, a la autoridad gubernativa– no deja de ser más que una actuación administrativa de ejecución, típica de la materia laboral, aunque no se trate formalmente de legislación» de esta naturaleza<sup>8</sup>.

Por fin, debe destacarse que le corresponde a la Generalidad la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V, según dispone el número 3 del artículo 138, participación ya prevista en el marco de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre de Empleo y que en modo alguno implica un poder de codecisión por parte de la Autonomía..

C) No sería intelectualmente correcto terminar el estudio de la competencia autonómica en materia de inmigración sin recordar que el texto definitivo ha sufrido cambios importantes con respecto al aprobado por la Comisión el 28 de julio de 2005, y también al aprobado por el Pleno del Parlamento catalán el 30 de septiembre, que mantuvo las líneas maestras del texto de la Comisión aún después del Dictamen, crítico en este precepto, del Consejo Consultivo.

Repárese, por citar sólo los ejemplos más significativos, que el texto (artículo 147 en el Dictamen de la Comisión, y ya artículo 138 en el texto aprobado por el Parlamento) atribuía a la Generalidad «la competencia exclusiva en materia de *régimen de acogida e integración de las personas inmigradas*». En cambio, en el texto definitivo la competencia queda reservada a «*la primera acogida*».

8. «Los nuevos Estatutos...», *op. cit.*, pág. 112.

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 59

Al mismo tiempo, se le atribuía la competencia para «ejecutar la legislación estatal y europea en materia de trabajo de los extranjeros». Esta competencia incluía la tramitación y la resolución de los permisos y de las autorizaciones de trabajo por cuenta propia o ajena, sin ninguna distinción sobre el carácter inicial o de renovación de dichas autorizaciones, mientras que en el texto definitivo la competencia ejecutiva se concreta en la autorización de trabajo de los extranjeros (más exactamente de las autorizaciones iniciales) y se dispone que su ejercicio deberá efectuarse «en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros»; por fin, el texto de la Comisión atribuía a la Generalidad, en el marco de la Comisión bilateral con el Estado, el establecimiento del número, lugar de origen y la capacitación profesional del cupo de personas inmigrantes con destino a Cataluña, y también era la Generalidad quien fijaba *«las decisiones estatales sobre inmigración, tanto las relativas a las normas sobre extranjería como los acuerdos internacionales y los actos ejecutivos de especial trascendencia para Cataluña»*.

Tras las duras críticas del Dictamen del Consejo Consultivo a este último apartado, el texto aprobado por el Pleno rebajó la competencia autonómica. Pero no por ello desaparecen los problemas, dada su redacción harto inconcreta y, por ello susceptible, a mi parecer, de numerosos conflictos jurídicos, en la medida en que se limitó a remitir tal decisión al acuerdo («establecerse») «en el marco de la Comisión bilateral Generalidad-Estado».

En su Dictamen, el Consejo Consultivo destacó que no existían precedentes de conflictividad competencial sobre la política de inmigración. Aceptó la constitucionalidad del número 1 del artículo 147 por entender que todo aquello referido a la acogida y la integración «se trata de funciones que se integran sin duda alguna en la competencia autonómica sobre asistencia social». Defendió también la competencia ejecutiva para tramitar y resolver las autorizaciones de trabajo por entender que, dada su estrecha relación con las políticas de empleo, podía incardinarse en el título «trabajo y relaciones laborales» con preferencia al de «inmigración». Desde una perspectiva formal, el Consejo sostuvo que el artículo 147.2 reconocía una competencia puramente administrativa, porque la Generalidad se limitaría a la tramitación de los correspondientes expedientes administrativos, que se habría de hacer «en aplicación no sólo de la Ley Orgánica sino también de la normativa reglamentaria estatal, que podrá definir su ámbito y limitarla, por ejemplo, a autorizaciones otorgadas exclusivamente para el territorio de Cataluña. Por fin, consideró inconstitucional la redacción originaria del artículo 147.3 porque le atribuía a la Generalidad una competencia que no le correspondía jurídicamente, dado que las decisiones sobre el contingente habían de adoptarse en el marco de la Comisión bilateral Estado-Generalidad, y no era conforme al texto constitucional porque la propuesta estatutaria «no establece un sistema de cooperación bilateral sino, en cambio, una decisión unilateral de la Generalidad».

## 60 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

*2.6.4. Actividad económica*

La presencia autonómica en la planificación, ordenación y promoción de la actividad económica, que ya tenía cabida en el anterior EAC, se consolida por la vía del artículo 152, si bien siempre en el marco de las directrices generales estatales. De ahí, que sorprenda algún argumento jurídico expresado para justificar la presunta inconstitucionalidad del precepto. Según dicho precepto, corresponde a la Generalidad la competencia para la promoción de la actividad económica en Cataluña (número 1), la competencia compartida sobre la ordenación de la actividad económica en territorio autonómico (número 2), y la posibilidad de establecer «una planificación de la actividad económica en el marco de las directrices que establezca la planificación general del Estado» (número 3). Igualmente, le corresponde a la Generalidad «el desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica».

Esta última competencia incluye en todo caso el desarrollo de los planes estatales, la participación en la planificación estatal a través de los mecanismos previstos en el Título V. También incluye la gestión de los planes, comprendiendo los fondos y los recursos de origen estatal destinados al fomento de la actividad económica, en los términos que se establezcan mediante convenio (número 4). Según el Consejo Consultivo, la redacción original del EAC (artículo 140.3) en materia de ordenación y promoción económica era constitucional, porque «deberá de respetar la planificación económica estatal».

*2.6.5. Género*

Una de las cuestiones de más atractivo, e indudable importancia en el terreno jurídico, es la regulación con contenido laboral del principio de igualdad entre mujeres y hombres, siendo de destacar que todas las CC AA han dictado normas al respecto. Pues bien, el artículo 153, que desarrolla uno de los principios rectores del EAC antes referenciado, se dedica monográficamente a las políticas de género, y atribuye competencia exclusiva a la autonomía en esta materia, con obvio respeto del artículo 149.1.1ª CE, con mención expresa a la atribución de «a) La planificación, diseño, ejecución, evaluación y control de normas, planes y directrices generales en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para conseguir erradicar la discriminación por razón de sexo que tengan que ejecutarse con carácter unitario para todo el territorio de Cataluña».

*2.6.6. Salud laboral*

En materia sanitaria, básicamente salud pública a los efectos que ahora nos interesan, debemos también recordar que la Generalidad asume competencia

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 61

compartida en «3 b) La ordenación, la planificación, la determinación, la regulación y la ejecución de las medidas y de las actuaciones destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la salud laboral».

### 2.6.7. Seguridad Social

Llegamos a la regulación de las competencias en materia de Seguridad Social y de Servicios Sociales, terminología esta última que sustituye a la de «Asistencia Social», recogida en el artículo 148.1 20ª CE y que había sido incorporada, sin mayor complicación jurídica, a los diferentes Estatutos de Autonomía.

En materia de Seguridad Social, el artículo 165 apunta de entrada, de forma clara y contundente, que las competencias autonómicas deberán respetar «los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social». Las competencias autonómicas, conceptuadas como compartidas por el precepto ahora analizado, incluyen: a) El desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico; b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social; c) La organización y la gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Cataluña; d) La ordenación y el ejercicio de las potestades administrativas sobre las instituciones, las empresas y las fundaciones que colaboran con el sistema de la Seguridad Social, en las materias indicadas en la letra c), así como la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; e) El reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas. f) La coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de Seguridad Social (número 1).

Igualmente, se permite a la Generalidad que organice y administre a tales fines, y dentro de su territorio, «todos los servicios relacionados con las materias antes expuestas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de sanidad y Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección» (número 2).

El TC se ha pronunciado sólo en dos ocasiones sobre el alcance de las competencias autonómicas en esta materia en relación con el artículo 149.1.17ª de la CE. En la primera de sus sentencias, la núm. 124/1989, mantuvo una tesis fuertemente restrictiva hacia la intervención autonómica en el ámbito de la Seguridad Social. En cambio, en la segunda, núm. 195/1996 de 28 de noviembre, ciñó las restricciones de intervención autonómica al terreno económico estricto, «el régimen económico de la Seguridad Social», pero autorizó a las CCAA, que por cierto no ha sido utilizada hasta el momento, para ejercer competencias ejecutivas

## 62 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

respecto de aspectos instrumentales que tienen vinculación con el régimen económico de la Seguridad Social. De ahí que la doctrina iuslaboralista haya subrayado la interpretación centralista restrictiva que el TC ha efectuado de los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja de la Seguridad Social, «con el resultado de una limitación muy importante de las competencias autonómicas en el ámbito del régimen económico de la Seguridad Social»

Pero estas restricciones, sin embargo, ahora no serían para defender, en relación al nuevo artículo 165, la posibilidad de que la CC AA sí asuman a partir de este momento todas las competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social. En todo caso, queda claro «que ha de ser el Estado el que garantice, mediante la normativa estatal, que esta gestión viene limitada por el respeto a los principios de unidad económica y patrimonial y de unidad financiera»<sup>9</sup>.

### 2.6.8. *Servicios Sociales*

En materia de Servicios Sociales, el EAC atribuye competencia exclusiva a la Generalidad, con inclusión expresa de «la regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública» (letra a), y también «de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social» (letra c). La polémica suscitada sobre la letra a) será abordada al analizar los recursos interpuestos contra el EAC y las alegaciones de respuesta del Parlamento de Cataluña.

### 2.6.9. *Régimen penitenciario*

Menos atención ha merecido hasta ahora, en relación con otros preceptos del EAC, el artículo 168 dedicado al régimen penitenciario. Y no deja de ser importante en el ámbito laboral ya que la competencia ejecutiva atribuida a Cataluña en esta materia incluye en todo caso «La planificación y organización del trabajo remunerado de la población reclusa, así como la ejecución de las medidas alternativas en prisión y las actividades de reinserción» (letra e).

### 2.6.10. *Trabajo y relaciones laborales, incluidas las políticas de empleo*

El artículo más importante, por lo que respecta a la atribución de competencias (en este caso ejecutivas) a la autonomía catalana en materia laboral, es el número 170, que lleva el expresivo título de «Trabajo y Relaciones Laborales».

9. GALGA DURÁN, C. «L'exercici de competències autonòmiques en matèria de Seguretat Social». Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, núm. 3, any 2006, pàgs. 310 i 326, respectivament.

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 63

Este título ha merecido una dura crítica en el recurso interpuesto por más de 50 diputados del grupo popular por entender que su objetivo declarado es ampliar el ámbito competencial laboral más allá de las previsiones establecidas por el TC al interpretar el artículo 149.1.7º CE. No obstante, los propios recurrentes son conscientes de que la denominación por sí sola del precepto, sin manifestación posterior de invasión competencial, no podría justificar per se la interposición de un recurso. Su primera redacción no mereció reproche constitucional al Consejo Consultivo.

Desde la doctrina iuslaboralista se ha expuesto, en la primera aportación al estudio del precepto, que no supone modificaciones de alcance con respecto al marco jurídico en vigor. Se trata de típicas competencias ejecutivas que se despliegan en lo que se califica de «los cinco principales ámbitos que integran el extenso y dilatado título de legislación laboral», cuatro de orden sustantivo y uno de tipo instrumental: «a) Trabajo –ejecución de la legislación laboral–; b) Sistema de relaciones laborales –ejecución de la legislación sindical–; prevención de riesgos laborales –ejecución legislación preventiva–; empleo –ejecución de la legislación ocupacional–; potestad sancionadora –ejecución de la legislación social punitiva»<sup>10</sup>.

La competencia ejecutiva atribuida a la Generalidad 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 Generalidad participa en los planes o actividades de formación 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.

10. MOLINA NAVARRETE, C. «Los nuevos Estatutos...», *op. cit.*, pág. 87.

## 64 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Igualmente, el EAC atribuye a la Generalidad, si bien en unos términos menos contundentes que los recogidos en el texto presentado en el Parlamento español la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en este artículo, disponiéndose que «los funcionarios de los Cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Generalidad. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el Título V se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social».

Desde la perspectiva gubernamental, la importancia del establecimiento de los citados mecanismos de colaboración ha quedado claramente puesta de manifiesto en una reciente respuesta a una pregunta parlamentaria en el Senado sobre sus previsiones para dar cumplimiento al mandato estatutario<sup>11</sup>. Al menos hasta donde mi conocimiento alcanza es la primera ocasión en la que el Gobierno debe manifestarse en sede parlamentaria sobre cómo se desarrollará, en la parte que le corresponde, el artículo 170.2 EAC.

Este precepto atribuye, ciertamente con algún matiz, la dependencia orgánica y funcional de los miembros del Cuerpo Nacional de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social a Cataluña. Por parte gubernamental se destaca que el precepto estatutario llama necesariamente al establecimiento de mecanismos de cooperación y fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la acción inspectora, argumentando, creo que con corrección, que «no hay inspectores que sólo tengan competencias en las materias propias de las Comunidades Autónomas (ejecución laboral, de PRL y otras), y cuya dependencia sería clara a la luz del Estatuto, sino que todos los funcionarios de la Inspección también tienen atribuidas competencias relativas al régimen económico de la Seguridad Social, que es competencia exclusiva del Estado».

Por ello, y tras hacer referencia al carácter generalista de la actuación inspectora en España, la respuesta es prudente y remite a actuaciones posteriores por las 2 AAPP. En suma, dado que los funcionarios conocen de materias que son competencias exclusivas de ambas Administraciones «exige el correspondiente acuerdo sobre, en su caso, la afectación de la dependencia de dichos funcionarios o, y de manera muy especial, los correspondientes acuerdos sobre órganos, procedimientos, mecanismos o convenios necesarios para mantener un servicio de inspección eficaz» Esto es, precisamente, lo que promueve el Estatuto de Autonomía.

Conviene por último, y sobre este apartado, recordar siquiera sea de forma incidental, que el TC ya se pronunció sobre el posible traspaso de la Inspección

11. Respuesta del Gobierno, de 19 de octubre de 2006, a la pregunta formulada por el Senador por la CA de Cataluña, del grupo Entesa Catalana de Progrès, Sr. Jaume Bosch, sobre las previsiones gubernamentales para dar cumplimiento a las previsiones del artículo 170.2 del EAC, formulada el 11 de septiembre de 2006. BOCG-Senado, Serie I, 2 de noviembre de 2006, núm. 578, págs. 62 y 63.

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 65

de Trabajo y Seguridad Social a las CCA en su sentencia núm. 195/1996 de 28 de noviembre, concretamente en su fundamento jurídico núm. 16<sup>12</sup>.

12. «La representación del recurrente, por último, considera que la Ley 8/1988 resulta inconstitucional al articular el conjunto del procedimiento sancionador en el orden social sobre la actual Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que es un servicio del Estado y un cuerpo de funcionarios adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De este modo, argumenta el recurrente, la Ley retendría en favor del Estado competencias de mera ejecución en contra del reparto competencial, dando carta de naturaleza al presente estatuto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, servicio que no ha sido transferido a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, dadas las competencias que éstas ostentan en relación con las materias a las que se contrae la actuación del cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, se califica de incompatible con la Constitución una Inspección de Trabajo y Seguridad Social como la que deriva de la Ley 39/1962 y consagra la Ley 8/1988. Los arts. 1.2, 11.3, 36.1, 42.1, 46.4, 47.1, 48, 49 y 52 de esta última Ley serían, por tanto, inconstitucionales en la medida en que refieren la actividad inspectora al servicio dependiente de la Administración del Estado y no a los correspondientes servicios de inspección de las Comunidades Autónomas. En el caso del País Vasco, la Comunidad Autónoma ostenta, ex arts. 12.2 y 18.2 E.A.P.V., competencias en el ámbito material de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, siendo la función inspectora una mera actuación ejecutiva que pertenece a dicha Comunidad, sin que pueda olvidarse su competencia exclusiva para establecer su propio funcionariado (art. 10.4 E.A.P.V.). Además, las disposiciones estatutarias que fundamentan la competencia autonómica en materia de inspección de trabajo garantizan la necesaria unidad del sistema a nivel estatal, puesto que reservan al Estado la alta inspección. En fin, se reputa carente de toda lógica que las autoridades administrativas autonómicas sean titulares de la potestad sancionadora y que tal potestad dependa para su ejercicio de la propuesta de un servicio dependiente de la Administración Central.

Por su parte, el Abogado del Estado, tras afirmar que los preceptos impugnados de la Ley 8/1988 no son decisivos respecto de si cabe que la Comunidad Autónoma del País Vasco cree su propio servicio de inspección o si el Estado puede optar por una Inspección de Trabajo para toda España, señala que, en todo caso, la opción por una sola Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en sentido orgánico) servida por funcionarios de un cuerpo nacional (o de varios) puede conceptuarse como decisión básica amparada en el art. 149.1.18 C.E. y, por lo que toca a la Seguridad Social, en la competencia estatal del art. 149.1.17 C.E., relativa a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, invocando al respecto la doctrina de las SSTC 25 y 76/1983.

Para resolver la cuestión planteada es preciso partir de que la Ley 8/1988 contempla a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social solamente desde la perspectiva del procedimiento sancionador, sin entrar a determinar, ni su naturaleza, ni sus funciones, toda vez que su objeto no fue el de delimitar las competencias estatales en materia de inspección, ni la adscripción orgánica o funcional de un determinado cuerpo de inspectores, sino la fijación del alcance y límites de la actividad inspectora en el procedimiento de declaración de infracciones e imposición de sanciones. De modo que las alusiones a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (única existente en la fecha de publicación de la Ley) no implican atribución de competencias, sino que tienen, exclusivamente, un valor instrumental, a efectos de determinación del procedimiento.

E, interpretada de ese modo, que el Abogado del Estado no excluye, la redacción originaria de la Ley 8/1988, por sí sola, no impide que la Comunidad actora 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, que las referencias a la Inspección de Trabajo de la Ley 8/1988, al menos en su primera redacción que es la aquí relevante, se hacen 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.

Así entendidas, las referencias a las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contenida en los arts. 1.2, 11.3, 36.1, 42.1, 46.4, 47.1, 48, 49 y 52 no vulnera el orden constitucional de competencias».

## 66 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Por su importancia, me detengo ahora con detalle en el estudio de las competencias autonómicas *en materia de política de empleo*. A tal fin presto especial atención a la definición por el TC de qué debe entenderse por legislación laboral.

A) El desarrollo del Estado de las Autonomías y el fortalecimiento del papel que muchas Corporaciones Locales juegan en el ámbito de las políticas de promoción económica y de empleo y de formación en su territorio ha implicado un cambio sustancial en el diseño, elaboración y aplicación de las políticas de empleo desde que se aprobó el texto constitucional.

Es necesario atender al diseño constitucional del reparto de competencias en materia laboral, así como a la interpretación que de algunos preceptos de nuestra Carta Magna ha efectuado el TC, en cuanto que condiciona sin duda el marco normativo regulador de los organismos encargados de la gestión del empleo, pues no se olvide que la Ley 51/1980 de 8 de octubre, Básica de Empleo se dicta en un momento histórico en que aún no se habían desarrollado los mandatos constitucionales. La CE atribuye la competencia exclusiva al Estado en materia de «legislación laboral» pero no en «materia laboral», algo que después tendrá una importancia más que relevante como se encargará de manifestar el TC a partir de la sentencia núm. 35/1982 de 14 de mayo.

En cuanto a qué deba entenderse por el adjetivo «laboral», cuando nos referimos a legislación laboral, este merece una conceptualización concreta y restringida por parte del Alto Tribunal, que lo refiere sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral «aquella que regule directamente la relación entre trabajadores por cuenta ajena» y que es objeto de atribución exclusiva en su regulación al Estado, considerando el TC en su Sentencia núm. 195/1996 que en este ámbito «ningún espacio de regulación externa les resta a las CCAA, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución».

Como es conocido, el TC referirá la calificación de «laboral» al conjunto de institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena, por lo que quedan fuera de este concepto la actividad intervencionista de la Administración, es decir la organización, control y dirección de los servicios, instituciones u organismos creados para un más correcto y ordenado desarrollo de las relaciones laborales. Una mayor concreción y delimitación de qué debe entenderse por «laboral» se encuentra en otras sentencias del Alto Tribunal que cito brevemente a continuación.

En la STC 194/1994, se planteó un conflicto positivo de competencias por el Gobierno vasco para que se declarara que la titularidad de la competencia para proclamar o computar los resultados de los procedimientos electorales a representantes de los trabajadores en el ámbito de CA vasca corresponde a la autoridad autonómica.

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 67

El TC afirmó lo siguiente:

*«Fundamento Jurídico 3*

*(...) Sostiene la Comunidad recurrente, al respecto, que la proclamación de resultados electorales globales es una actividad de ejecución y, por tanto, debe ser al amparo de lo previsto en el art. 149.1.7 C.E. y en el art. 12.2 E.A.P.V., reconocida la titularidad de la Comunidad cuando el conjunto de procesos electorales a los que aquella proclamación se refiere no exceda de su ámbito territorial. Partiendo de este panorama normativo, habrá que convenir en que la actividad de ejecución vinculada al ámbito laboral comprende el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales (SSTC 35/1982; 39/1982; 48/1982; 7/1985 ó 17/1986, entre otras). Y es obvio que la proclamación de resultados electorales, en cuanto no tiene otra virtualidad que la mera constatación del seguimiento de las diversas opciones presentes en las elecciones, se limita a aplicar la normativa general que las regula, resultando la incidencia de esta resolución sobre los derechos e intereses de los sujetos afectados una consecuencia de la norma, más que una actividad de innovación del ordenamiento, que tuvo lugar antes, en el momento en que se reguló el proceso electoral y las formas de cómputo de sus resultados. Esto obliga a concluir que la referida actividad ha de incardinarse dentro del título material de «ejecución» de la normativa laboral a que hace referencia el art. 149.1.7 C.E.».*

En la sentencia núm. 95/2002 de 25 de abril, se debate, a partir de un recurso de inconstitucionalidad y de un conflicto positivo de competencias acumulados, sobre la pretensión del gobierno catalán del reconocimiento de su competencia para gestionar los fondos de formación continua.

El TC se pronuncia en los siguientes términos (se reiteran en STC 158/2004).

*Fundamento Jurídico 8. «En relación con el encuadramiento de la materia en el ámbito «laboral», ya desde sus primeras Sentencias este Tribunal abordó el deslinde competencial en este sector material... estableció 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, es decir, aquéllos que aparecen como desarrollo de la Ley, y, por ende, como complementarios de la misma», para contraponer más adelante estos reglamentos ejecutivos en materia laboral, de competencia exclusiva del Estado, con aquellos otros que carecen de significación desde el punto de vista normativo «por referirse a los aspectos organizativos»...*

## 68 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

*Insistiendo en la delimitación del título competencial sobre «legislación laboral», la STC 35/1982, de 14 de junio, asigna al adjetivo laboral «un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquélla que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios».*

*De manera más específica, y en directa relación con la materia del conflicto competencial que nos ocupa, la STC 195/1996, de 28 de noviembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social, y para determinar si algunos preceptos de esta Ley quedaban o no incardinados en la materia de «legislación laboral», declaró, en su FJ 5, que la «Ley recurrida, tras definir con carácter genérico lo que ha de entenderse por infracciones en materia de colocación y empleo, y protección por desempleo (art. 25), tipifica en la sección 1. del capítulo cuarto las «infracciones de los empresarios en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo, en general, y formación profesional ocupacional», rúbrica a la que la Ley 11/1994 ha añadido las infracciones de las agencias de colocación. Así se hace con detalle en los artículos 26 (infracciones leves), 27 (infracciones graves) y 28.1, 2 y 4 (infracciones muy graves)». Esto sentado, la citada Sentencia afirma que de «la lectura de los preceptos citados se infiere con toda claridad que han de ubicarse en la materia «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE), pues tipifican las infracciones de deberes y prohibiciones legalmente impuestas a los empresarios –principalmente por el Estatuto de los Trabajadores (LET) en sus arts. 16 y 17– respecto de las actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios». Y añade más adelante: «Remisión (al art. 149.1.7 CE) que, en principio, debe compartirse, toda vez que las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en dicho título, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional».*

*Partiendo, pues, de la doctrina constitucional que, sucintamente, dejamos expuesta, debemos concluir que el Acuerdo tripartito de formación continua, comprensivo de una serie de criterios para la adecuación de la formación profesional de los trabajadores ocupados, se inscribe en el ámbito de la «legislación laboral», pues concierne a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral, como el reconocido en el art. 4.2 del estatuto de los trabajadores (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), a cuyo tenor: «En la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho: b) A la promoción y formación profesional en el trabajo», y desarrollado en el art. 23 del mismo texto legal, que hace efectivo tal derecho mediante el disfrute de permisos para concurrir a exámenes y la preferencia para*

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 69

*elegir turno de trabajo, así como a través de la adaptación de la jornada ordinaria laboral que permita la asistencia a cursos de formación profesional, o bien mediante la concesión del permiso «de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo». Esta clara inserción de la formación profesional continua en el seno de la relación laboral, con la consiguiente atribución de derechos al trabajador y correlativos deberes al empresario, determina como encuadramiento adecuado de la materia el de «legislación laboral», cuya distribución competencial se contiene en el art. 149.1.7 CE y art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, tal como vino a reconocerlo el propio Gobierno en la contestación al previo requerimiento formulado por la Comunidad Autónoma promovente del conflicto».*

B) A partir de estos planteamientos cabe afirmar que las normas de política social y económica no son Derecho Laboral en sentido estricto pero que sí pueden incluirse dentro de la «materia laboral» y de lo que más genéricamente podría denominarse marco de relaciones laborales de una CC AA. Tesis que entiendo que queda reforzada por la doctrina del Alto Tribunal cuando afirma que se pueden incluir dentro del título competencial del artículo 149.1.7 «las acciones de estímulo a la contratación temporal en sus distintas modalidades, que se insertan sin dificultad en dicho título, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional».

Desde este planteamiento constitucional, que comparto, es posible una política de empleo propia de una CC AA, con un amplio margen de competencias para ésta en orden a su articulación territorial con los ámbitos locales, a fin de maximizar los resultados positivos. En el caso de Cataluña, el nuevo EAC permite profundizar en este terreno, con un mandato expreso en el artículo 45 a la Generalitat para promover «la creación de un espacio catalán de relaciones laborales establecido en función de la realidad productiva y empresarial específica de Cataluña y sus agentes sociales». Un marco en el que los poderes públicos deberán fomentar «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».

Ahora bien, esta posibilidad no obvia, de acuerdo con el marco constitucional al que antes he hecho referencia, a que cualquier instrumento de gestión de política de empleo que se cree en sede autonómica (y por derivación local) deba actuar en estrecha coordinación con el organismo gestor estatal de la política de empleo y con el responsable equivalente en el ámbito comunitario europeo. Las CC AA pueden actuar en el ámbito que ahora estoy examinando a partir de una interpretación amplia de dos preceptos constitucionales: el artículo 148.1.13, que les permite asumir competencias sobre el fomento del desarrollo económico, «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional», y el artículo 149.1.13,

## 70 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

que atribuye la competencia exclusiva al Estado sólo «sobre las bases y coordinación de la política de planificación económica»; es decir, tendrían cabida dentro de la interpretación que propugno todas las actuaciones públicas autonómicas dirigidas a generar directa o indirectamente empleo. Igualmente, las posibilidades autonómicas de desarrollar y ejecutar planes estatales para la reestructuración de sectores industriales, de conformar un sector público empresarial propio y de adoptar medidas tendentes a optimizar sus recursos económicos, posibilita a mi entender que se puede efectuar una política incisiva en materia económica y social, en estrecha colaboración con las autoridades locales y con las fuerzas sociales presentes en el territorio, y no limitarse a reproducir miméticamente normas estatales de subvenciones a empresas que contraten a trabajadores pertenecientes a los colectivos mas desfavorecidos, o a quienes pretenden incorporarse al proceso productivo.

En suma, las CC AA no intervienen en las relaciones de trabajo por vía de la legislación laboral al ser inaccesible la misma de acuerdo a la interpretación que hasta el momento presente ha efectuado el TC del artículo 149.1.7ª de la CE. Pero sí puede configurarse un espacio autonómico propio a partir tanto de la utilización de sus competencias (piénsese en los servicios públicos autonómicos de empleo que tienen por objetivo básico gestionar las políticas activas de empleo) como por la existencia de instancias de concertación que permitan el establecimiento de un diálogo y negociación fluida y eficaz entre los agentes sociales y los poderes públicos (entre los que deben incluirse los locales) para la resolución de los problemas planteados.

Recuérdese que estas instancias fueron aceptadas en la STC 35/1982 de 14 de julio al referirse al Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco. A este respecto, frente al argumento de la parte recurrente de que no existía ningún organismo del Estado que tuviera funciones similares a las que se le atribuían, el TC sostuvo que no por ello su creación tiene tacha de inconstitucionalidad, ya que las CC AA pueden asumir competencias en la materia laboral y orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre ella. Por lo tanto, esto les permite crear instituciones de autogobierno al amparo del artículo. 148.1.1ª de la CE, «cuyo fin sea el de lograr la armonía de las relaciones laborales y disminuir los conflictos a que éstas pueden dar lugar». A título de ejemplo significativo, repárese en el artículo 72 del EAC, que regula el Consejo de Trabajo, Económico y Social como un órgano colegiado de carácter consultivo y de asesoramiento del Gobierno autonómico en materias socioeconómicas, laborales y ocupacionales.

### 2.6.11. Profesorado universitario

Por último, no debemos dejar de mencionar la atribución que se efectúa a la Generalidad, nada más ni nada menos que la competencia exclusiva, con una mención expresa al obligado respeto a la autonomía universitaria, en materia

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 71

salarial, o más exactamente régimen retributivo, «del personal docente e investigador de las universidades» (artículo 172.1 h), personal que se entiende que tiene relación contractual laboral dado que el mismo precepto menciona también la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de establecimiento de «las retribuciones adicionales del personal docente universitario». Al margen del debate sobre los títulos competenciales, repárese ahora en que esa atribución a la autonomía en materia salarial olvida de plano que la regulación de las condiciones económicas del personal contratado es una cuestión que entre de pleno en el ámbito de actuación de los agentes sociales en el ejercicio de su derecho a la negociación colectiva, y que la lectura de la norma sin tomar en consideración este dato normativo provocaría disfunciones jurídicas importantes e incluso hipotéticos conflictos ante los tribunales por posible vulneración de derechos constitucionales laborales, señaladamente el fundamental de libertad sindical (artículo 281) y el ordinario de negociación colectiva (artículo 37.1).

### 2.7. Relaciones Generalidad-Estado y Generalidad-Comunidades Autónomas

El Título V regula las relaciones institucionales de la Generalidad, y su Capítulo I se dedica expresamente a la regulación de la Generalidad con el Estado y con otras CC AA. La mención y referencia a las instancias de participación previstas en la CE son claras.

Ahora bien, en ellas se pone de manifiesto que la participación autonómica quedará condicionada en numerosas ocasiones a que se adopten las decisiones normativas oportunos por parte de los poderes públicos estatales al objeto de poder hacer efectiva dicha participación. El artículo 181 dispone que la Generalidad «participa en la elaboración de las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el artículo 131.2 de la Constitución».

### 2.8. La Generalidad como Administración ordinaria

Por último, no cabe finalizar este repaso a los preceptos estatutarios con incidencia directa o indirecta sobre la materia laboral sin referirse a la disposición adicional sexta, que prevé la posibilidad de que la Generalidad pueda llegar a ser la Administración ordinaria del Estado en Cataluña, posibilidad que no es una obligación como parece que así lo entiende el recurso presentado por los diputados populares. Dicha posibilidad tendrá concreción y desarrollo práctico en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que corresponda, «las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña».

### 3. ESTUDIO DE LOS DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA EL EAC Y DE LAS ALEGACIONES DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

#### 3.1. Recurso de inconstitucionalidad de los diputados del grupo popular

Es objeto de estudio, en primer lugar, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del grupo popular el 31 de julio de 2006<sup>13</sup>, o más exactamente aquellos apartados que inciden de forma directa o indirecta sobre la materia laboral. Es importante destacar de entrada el contenido, a mi parecer, altamente político del recurso, que queda claramente manifestado en el primer otrosí al solicitarse la tramitación prioritaria y urgente, aduciéndose entre otras razones para ello «el carácter modélico que la resolución de este recurso tiene respecto a otros procesos de reforma estatutaria actualmente en discusión y sobre la concepción misma del Estado de las Autonomías plasmado en nuestra Constitución».

A) Los recurrentes consideran inconstitucional el capítulo IV del Título II (artículos 83 a 94) por entender que pretende limitar que el Estado dicte bases sobre materia local que resulten aplicables a Cataluña, desplazando la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Al referirse al artículo 84 números 2 y 3, sobre competencias municipales, se argumenta muy críticamente por no dar posibilidad alguna de intervención al legislador estatal. A su parecer se formaría «un sistema encaminado a limitar al Estado la facultad de establecer normas básicas sobre las competencias locales y a sustituir ello por una determinación estatutaria».

B) En un interesante análisis del concepto de normas básicas, y de su influencia sobre la normativa estatutaria, el recurso sostiene que en materia competencial «la función propia de los Estatutos de Autonomía se agota, de acuerdo con los artículos 147.2 y 149.3 CE, en la asunción de aquellas competencias que, por no hallarse reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE, son susceptibles de atribución a las Comunidades Autónomas por el legislador estatutario. Tal función no comprende la de determinar ese alcance máximo posible de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado».

En esta misma línea, y como núcleo central de una parte del recurso, y tomando como punto de referencia la STC 76/1983 de 5 de agosto, en el conocido caso del Proyecto de Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico

13. Puede consultarse el texto íntegro en <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/07/31/recurso.pdf>

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 73

(LOAPA), se argumenta que los artículos 110, 111 y 112 del EAC «fijan una interpretación de los conceptos constitucionales de competencia exclusiva, legislación básica, normas básicas y bases (al fijar el de competencias compartidas) y de competencia legislativa-ejecutiva que está fuera de las posibilidades del legislador estatutario». Los recurrentes afirman que el contenido funcional asignado a las competencias compartidas y ejecutivas de la Generalidad «desconoce directa y frontalmente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», que vincula a los demás órdenes jurisdiccionales y al legislador, si bien se acepta obiter dicta, aunque quizás los recurrentes no son conscientes, a mi entender, de que van a coincidir en este punto con los defensores del texto estatutario, que «desde luego, el Tribunal Constitucional no está definitivamente condicionado por sus decisiones anteriores y siempre está –debe estar– abierto a evoluciones cuando debe decidir fundamentalmente sobre la base de un texto, la Constitución, que lleva en su seno el requerimiento de un desarrollo diverso y plural».

Para un precepto de especial importancia en materia laboral, cual es el artículo 112 que fija las competencias ejecutivas de la autonomía, la tesis de los recurrentes es que se vulnera la doctrina del TC sobre el concepto material de legislación (ley + reglamento). Por ello, al integrar el nuevo artículo 112 en el contenido funcional de la competencia ejecutiva el ejercicio de la potestad reglamentaria, «está restringiendo, por tanto, la correlativa competencia del Estado», y de ahí que la contradicción sea «radical e insalvable» y que ello lleve a que deba declararse la inconstitucionalidad del inciso «la potestad reglamentaria, que comprenden la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado».

El recurso critica la tesis del Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad, que avala la constitucionalidad del precepto examinado por entender que si bien es contrario a la jurisprudencia constitucional «ésta trae causa de un contenido estatutario (artículo 25.2 del EAC de 1979) que, una vez modificado, tendrá que reajustarse al cambio producido».

- C) Al abordar el examen de los artículos que regulan las competencias autonómicas (artículos 116 y siguientes), el recurso se detiene en los preceptos de contenido sociolaboral. En materia de inmigración (artículo 138) el recurso considera inconstitucional todo el artículo, y en especial los números 1 y 2, y se argumenta que la atribución de competencias a la Generalidad en materia de «inmigración» vulnera el artículo 149.1.2ª.

A mi parecer, la tesis del recurso es más formalista que otra cosa, dado que los recurrentes no tienen inconveniente en reconocer que la CC AA puede tener competencias en materias que afectan directamente a la inmigración (salud,

## 74 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

servicios sociales, educación, etc.). Pero ello, se afirma «si acaso, podrá justificar la inclusión de un precepto que así lo prevea en el lugar oportuno, y no nunca la asunción por la Generalidad de competencias que se presentan formalmente como competencias en materia de «inmigración».

Ahora bien, tiene mucho más calado la objeción contra la competencia ejecutiva atribuida por el EAC en el ámbito de tramitación de autorizaciones iniciales de trabajo de extranjeros en su ámbito territorial, por considerar que esta competencia, calificada por el Consejo Consultivo y por un sector de la doctrina laboralista como de ejecución de la legislación laboral, como he explicado en la segunda parte de mi trabajo, «no se trata de ejecución... no afecta realmente a ese marco», fundamentalmente «porque esto nunca ha estado regulado ni aquí ni en ningún lugar en la legislación laboral, sino en la de extranjería». De este modo, se aduce, con las autorizaciones de trabajo «no se pretende tanto ordenar las relaciones laborales ni el mercado de trabajo como racionalizar el flujo migratorio».

Quizás, a mi juicio, la última parte de la argumentación del recurso es la políticamente, que no jurídicamente, más hábil e interesante: se critica que se defienda la constitucionalidad de esta norma cuando se presenta como competencia en materia de inmigración y se quiera salvar por entender que esa competencia se asume como de ejecución de la legislación laboral.

- D) Los recurrentes argumentan la inconstitucionalidad del artículo 166. 1 a) in fine que atribuye a su parecer «una competencia autonómica exclusiva para establecer libremente prestaciones complementaria de las de Seguridad Social», vulnerando el artículo 149.1.17ª CE y yendo mucho más allá de lo permitido por la STC 239/2002 de 11 de diciembre.

Se aduce que la norma va más allá de la materia de asistencia social o servicios sociales, y que entra dentro del ámbito de la Seguridad Social, y que de esta forma «se puede llegar a un sistema en el que, sobre la base de unas prestaciones mínimas y garantizadas en toda España por la Seguridad Social, cada Comunidad Autónoma las eleve a su antojo, lo que, huelga decirlo, no es lo previsto ni lo querido por la Constitución».

- E) En su recurso del artículo 170, dedicado a trabajo y relaciones laborales, los recurrentes critican primeramente la nueva terminología del precepto, que a su parecer «introduce una forma de delimitación más amplia y expansiva que fue justamente lo que quiso cortar el TC», y sustentan su argumentación con cita de varias de sus sentencias. Ahora bien, con buen criterio jurídico a mi parecer, el recurso aduce que este cambio por sí solo no parece suficiente para constituir una verdadera inconstitucionalidad, y que tal se producirá en su caso

#### APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 75

cuando la Generalidad fuera más allá del artículo 149.1.7º y «asumiera alguna competencia reservada al Estado».

Por consiguiente, la crítica más dura no viene por el contenido del artículo 170.1, sino por su relación con el artículo 112 (función ejecutiva), ya que según los recurrentes la atribución a la autonomía de la competencia reglamentaria para la ejecución de la legislación laboral «produciría efectos especialmente contrarios a la Constitución en materia laboral, es decir porque el juego combinado de los artículos 112 y 170 del Estatuto resultaría especialmente nefasto para el conjunto del sistema diseñado por la Constitución».

Entrando en el texto del artículo, se considera que el apartado 1 d) no es constitucional porque atribuye a la Generalidad la «regulación de las agencias de colocación con sede en Cataluña», por entender que vulnera el artículo 149.1.7 CE y porque la regulación legal vigente, la Ley 56/2003 de 16 de diciembre de Empleo, no justifica la regulación reglamentaria pretendida por el EAC, ya que esta norma atribuye al Gobierno la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación. El recurso también critica, al igual que hace con la letra i), la atribución a la Generalidad de la competencia ejecutiva en materia de autorización y control de tales agencias (o la determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña), aunque a mi parecer nuevamente el recurso parece «preventivo» de situaciones que puedan producirse y no de situaciones que se estén ya produciendo o se hayan producido, dado que se argumenta que el artículo 170 1 d) «acaba por proyectar la competencia de la Generalidad a todas las agencias de colocación con sede en Cataluña, sin tener en cuenta el ámbito de la actuación intermediadora».

También se cuestiona la atribución a la Generalidad de la adscripción orgánica y funcional de los miembros de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que lleven a cabo la función pública inspectora de la Generalidad. Primero se recuerda que realizan actuaciones que siguen correspondiendo competencialmente al Estado en cuanto a su conocimiento. Segundo exponen un argumento de calado más político, cual es que dicha adscripción (que, por cierto, conviene recordar que también se ha recogido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en los Estatutos de Canarias y Aragón) «provocará la ruptura de lo que hasta ahora venía siendo el cuerpo nacional de la inspección de trabajo, cuya unidad garantizaba la igualdad básica de las condiciones de trabajo de todos los españoles, así como el igual tratamiento ante la ley de los empresarios» .

### 3.2. Recurso de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo

Me detengo brevemente a continuación en el examen del RI interpuesto por el Defensor del Pueblo, el 18 de septiembre de 2006. El impacto del recurso sobre la materia laboral no lo es tanto por entrar en el análisis crítico de los artículos que atribuyen competencias a la autonomía catalana, sino porque pretende la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que definen y regulan qué debe incluir cada una de las competencias de que disfrute la CC AA. Al juicio de esta institución de garantías el EAC extralimita las competencias autonómicas y suponen una reforma encubierta de la CE.

A) En el recurso se expone que el EAC regula en su título IV, «de un modo sistemático y extraordinariamente exhaustivo» las competencias autonómicas (artículos 110 a 173), y que dicha regulación implica tanto un cambio cuantitativo «impresionante» como un cambio cualitativo «radical». Explica el recurrente que el EAC concreta el contenido de las materias «en mucha mayor medida que hasta ahora lo habían hecho los Estatutos de Autonomía...», y que también efectúa, y aquí es donde el recurso se adentra a mi juicio en una concepción política previa y determinante de todo aquello que se expondrá con posterioridad, una categorización general de los diversos tipos de competencias, «cuya finalidad no es otra que la de delimitar, por exclusión, la presencia del Estado en Cataluña».

El recurso entiende que el nuevo EAC ha reescrito aquello que ya está dispuesto en la Constitución, y que se limitan las posibilidades de la interpretación de cada tipología competencial, «incluso en contra de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». Al defenderse que la función de reparto competencial ya está realizada por la Constitución en la forma contenida en su título VIII, se da el paso siguiente y se argumenta que la reforma del EAC «pretende reformar la correlación de títulos competenciales, desplazando desde el Estatuto el ámbito de extensión de los títulos competenciales atribuidos al Estado por la Constitución», y ello significa, y de ahí el recurso interpuesto, «una reforma encubierta de la Constitución que sólo puede realizar el constituyente, que debe hacerlo, además, a través del procedimiento previsto para la reforma constitucional».

En especial, el recurso critica jurídicamente que el EAC utilice una nueva técnica de atribución de competencias, ya que diferencia entre «designación de la materia» y «fijación del contenido de la materia»; es decir, no sólo atribuye competencias a la autonomía, sino que define, y el recurso lo considera constitucionalmente inadmisibles, «mediante un elenco exhaustivo de los ámbitos materiales respectivos el concreto contenido material de las competencias atribuidas», actuación que a juicio del recurrente vulnera el artículo 147.2 CE y conlleva una «menor de las competencias del Estado» y que altera «los equilibrios del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 77

B) La conclusión del recurso es que el contenido abstracto y general de las materias cuya competencia se atribuye a las autonomías y/o al Estado sólo pueden ser definidas por el propio constituyente y en su caso por el TC, y que el legislador reformador del Estatuto de Autonomía (ahora de Cataluña) puede decidir, dentro del marco previsto en la Constitución, «cuáles son las competencias de la Comunidad Autónoma cuya norma institucional básica es objeto de reforma, pero no tiene competencia para determinar cuál es el contenido concreto de cada una de esas materias, labor que sólo corresponde al constituyente e, interpretando su voluntad, al TC».

Desde este planteamiento general del recurso puede entenderse, aunque no se comparta por las razones que se han expuesto con anterioridad, el razonamiento jurídico del recurso, que se solicite la declaración de inconstitucionalidad del artículo 138 (dedicado a la inmigración) en su integridad, «porque interpreta la competencia exclusiva del Estado en esta materia del artículo 149.1.2ª»; del artículo 165 (Seguridad Social) en las referencias concretas a qué incluye dicha competencia sobre la materia, «porque determina el alcance del artículo 149.1.17ª CE»; del artículo 166.1 (Servicios Sociales), en las referencias concretas a qué incluye dicha competencia en la materia, «porque determina el alcance de los artículos 148.120ª y 149.1.17 CE»; y del artículo 170 (Trabajo y Relaciones Laborales), en las referencias concretas a qué incluye dicha competencia en la materia, y en su número 2 íntegro (adscripción orgánica y funcional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la Generalidad) «porque determina el alcance del artículo 149.1.7ª CE».

### 3.3. Alegaciones formuladas por el Parlamento de Cataluña

Paso a continuación a estudiar, ahora sí mucho más profundamente, las alegaciones que formula el Parlamento de Cataluña (13 de noviembre de 2006), contra el recurso interpuesto por más de 50 diputados del grupo popular (y que son sustancialmente idénticas a las que se formulan contra el recurso interpuesto por el Defensor de Pueblo<sup>14</sup>).

A) Según el Parlamento, el EAC tiene un carácter de norma institucional básica, ex. Artículo 147.1 CE, y no tiene otros límites para su configuración que el respeto a la CE, «en tanto que norma jurídica superior».

Por ello, se argumenta como tesis central de las alegaciones que el EA «no debe limitarse a los elementos expresamente previstos en el artículo 147.2 CE o en otros preceptos constitucionales, «sino que puede incluir todos aquellos aspectos vinculados a la estructuración general del sistema jurídico y político

14. Pueden consultarse en <http://www.parlament-cat.net/activitat/bopc/08b002.pdf>, págs. 11 y ss.

## 78 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

autonómico con el único límite de aquellas materias a las que de manera expresa la Constitución atribuye a otra norma». Con apoyo en la doctrina del TC (sentencia 99/1986) se defiende que «el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución». Por fin, llega al razonamiento conclusivo, y que recuérdese que ha sido fuertemente criticado en los recursos de los diputados del grupo popular y del Defensor del Pueblo: al tratarse el EAC de una ley orgánica fruto del acuerdo de las voluntades estatal y territorial, en cuanto que «incluya contenidos ajenos al artículo 147.2 CE pero sin invadir reservas constitucionales a favor de otras normas, impide una regulación unilateral en sentido contrario al pactado en el Estatuto». Al mismo tiempo, el Parlamento reacciona con firmeza ante el argumento de los recurrentes de que el EAC estaría prefigurando y condicionando la regulación de otros Estatutos, afirmándose con rotundidad que las disposiciones del EAC «se dirigen tan solo a configurar el régimen autonómico de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sin imponer un régimen general ni una interpretación determinada de la Constitución a las demás Comunidades Autónomas».

- B) Soy del parecer que la argumentación básica y fundamental de las más de 140 páginas de alegaciones queda recogida en esta frase: «los elementos que suponen mayor novedad de la Ley Orgánica 6/2006 obviamente no han sido objeto de precedentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional y, por lo tanto, la aplicación a los mismos de la doctrina previamente fijada por el Tribunal Constitucional no puede llevarse a cabo de manera automática y mecánica, sino mediante un nuevo y singularizado examen del marco constitucional».
- C) En el apartado de alegaciones sobre la constitucionalidad del Título I, regulador de los derechos, deberes y principios rectores, se expone con buen criterio a mi parecer que buena parte de ellos ya se encuentran recogidos en la legislación sectorial aprobada por la Generalidad en el ámbito de sus competencias, y que otros se enuncian como principios rectores que deberán orientar e informar la actuación de los poderes públicos de Cataluña. La «estaturización» de preceptos contenidos en legislación sectorial ya vigente es darle un contenido al EAC que no vulnera ni mucho menos la CE y que constituye *«una consecuencia derivada del principio autonómico que ha ido definiéndose y consolidándose a lo largo de los casi treinta años transcurridos desde la entrada en vigor de la Constitución»*.
- D) Con respecto a la polémica sobre la atribución de competencias a las Corporaciones Locales por el EAC (artículo 84.2 y 3), el Parlamento reconoce que la tesis que se propugna no es mayoritaria o dominante en el momento presente en el plano jurídico, pero la consideran plenamente ajustada al bloque de constitucionalidad, y se asienta en la tesis de que la competencia estatal básica del artículo 149.18 CE (con cita de la STC 32/1981) «no reserva al legislador estatal la regulación del principio de autonomía local ni las bases en mate-

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 79

ria de régimen local, sino sólo las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la legislación sobre expropiación forzosa, las bases de los contratos de las AA PP y el sistema de responsabilidad patrimonial», mientras que el EAC, tanto el de 1979 como el actual, «atribuyen a la Generalidad la competencia exclusiva sobre régimen local».

Es decir, nuevamente con apoyo de la jurisprudencia constitucional, el Parlamento argumenta que el nuevo EAC establece un modelo de gobierno local propio de Cataluña y diferente del ordinario, y por ello las bases estatales «no pueden tener el alcance material que tenían con el marco estatutario anterior», y que en el caso de las competencias compartidas «deban de tener un menor grado de detalle en su regulación». A partir de ese planteamiento se defiende el artículo 84.2, que incluye la atribución de competencias a las Corporaciones Locales en materia de fomento de la ocupación y de primera acogida de los inmigrantes, y se expone que no lesiona en modo alguno competencias estatales, ya que garantiza «un nivel mínimo de competencias propias de acuerdo con el alcance que determine la legislación, nivel que en ningún caso podrá ser entendido como un techo máximo».

- E) Las críticas formuladas a la presunta inconstitucionalidad del artículo 103.4, que atribuye competencia exclusiva a la Generalidad sobre el personal laboral al servicio de la Administración de justicia se salvan según el Parlamento porque en ningún momento el legislador ha querido cuestionar la competencia exclusiva del estado en materia laboral que dimana del artículo 149.1.7.

Con una tesis a mi parecer formalista, y que implica que en la práctica esa competencia quede bastante disminuida en su contenido, se expone que la Generalidad, al atribuirse dicha competencia, no se encuentra limitada o encorsetada por el estatuto jurídico fijado por la Ley Orgánica del Poder Judicial para el personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.

- F) El núcleo duro y más destacado de las alegaciones, y creo que no podía ser de otra forma, se contiene en el apartado de defensa del Título IV dedicado a las competencias autonómicas. Nuevamente el Parlamento reconoce que se ha utilizado una técnica no seguida hasta ahora para delimitar el ámbito competencial, que sustenta en una determinada lectura abierta del artículo 149.1.1 CE en relación con el artículo 149.1.3, de tal forma que el EAC delimita en positivo las competencias asumidas por la autonomía e incorpora funciones no expresamente reservadas al Estado por la CE, y que lleva por una parte a definir el alcance de cada uno de los tipos de competencias, y por otra a «la fijación de una relación detallada de submaterias dentro de cada ámbito material general, especificando las potestades concretas asumidas por la Generalidad en cada caso».

Se argumenta con claridad que se quiere dotar de nuevos contenidos a la autonomía de la Comunidad y en consecuencia redimensionar el bloque de constitucionalidad, y por consiguiente hay que tener presente «que el enjuiciamien-

## 80 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

to de tales novedades estatutarias no puede basarse en criterios jurisprudenciales dictados en circunstancias, procedimientos y normas cuyas características difieren sustancialmente del supuesto presente». El núcleo básico de la tesis del Parlamento para justificar la constitucionalidad del artículo 112 del EAC, que atribuye competencias ejecutivas a la Generalidad, es que la interpretación de qué debe entenderse por «legislación» que efectuó el TC a partir de la primera sentencia 18/1982 (alcance material y no formal, con inclusión de la potestad reglamentaria y no sólo de la puramente legislativa) se realizó a partir del contraste entre el marco constitucional (artículo 149.1) y las previsiones de los anteriores Estatutos de Autonomía (y recuerdo ahora que el Estatuto catalán excluía expresamente de su ámbito competencial de ejecución la función reglamentaria), por lo que el Estado asumía la potestad reglamentaria al amparo del artículo 149.1.3 CE.

Ahora bien, como el nuevo EAC sí incorpora expresamente la potestad reglamentaria dentro del nivel funcional de las competencias ejecutivas, el artículo 112 «encuentra pleno acomodo constitucional ya que se trata de una potestad que en los términos del artículo 149.3 CE *no ha sido atribuida expresamente al Estado por parte de la Constitución*».

- G) Al abordar la defensa de las competencias autonómicas reconocidas en materia de inmigración el Parlamento coincide curiosamente, al menos a mi parecer, parcialmente con la tesis del recurso de los diputados del grupo popular, ya que se admite expresamente que el contenido de ese precepto «no constituyen el núcleo de lo que se entiende por inmigración, *ordinariamente entendida como intento de circulación de personas por razones económicas o políticas y con voluntad de permanencia prolongada*». Por consiguiente, parece (y estoy de acuerdo con esta tesis) que ambas partes coinciden en que el Estado sigue manteniendo competencia exclusiva ex artículo 149.12ª sobre la inmigración.

La argumentación del Parlamento para defender las competencias autonómicas es básicamente de índole reinterpretativa de aquello que se entendía por inmigración en el año 1978 y aquello que se debe entender en el año 2006, y el cambio experimentado desde la «España de la emigración» de los años 70 y 80 del pasado siglo hasta la «España de la inmigración» de la pasada década y muy especialmente de los últimos años. Delante de esta nueva realidad difícilmente puede entenderse que la inmigración sólo abarque el control de fronteras y servicio exterior, dado que afecta transversalmente a muchos ámbitos de actuación en los que las Comunidades Autónomas asumen competencias propias (ya sean exclusivas, compartidas o de ejecución) en materia de sanidad, educación, vivienda, servicios sociales, o las más recientes (y cuestionadas también en los recursos) competencias ejecutivas en materia de tramitación de autorizaciones de trabajo. De ahí que el Parlamento se apoye en esta tesis para defender la constitucionalidad del artículo 138.1, por entender que las competencias asumidas guardan relación con títulos competenciales

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 81

propios, y además en ámbitos en los que el Estado no actúa, y que por ello en modo alguno se atenta o cuestiona el núcleo duro de la materia inmigración «reservada al Estado», esto es «el control de fronteras y la entrada y residencia de extranjeros».

Para defender la atribución de competencias ejecutivas en materia de tramitación de autorizaciones de trabajo se aduce en primer lugar, y con buen criterio a mi parecer, que el artículo 11.2 del EAC de 1979 excluía expresamente de la competencia autonómica a las migraciones, mientras que justamente en el nuevo EAC ocurre totalmente lo contrario, y ello sirve al Parlamento para defender que se ha incorporado una competencia no atribuida expresamente al Estado y utilizando las posibilidades del artículo 149.1.3 CE. La defensa de la constitucionalidad del precepto es prudente y mesurada, y pone más el acento, a mi parecer, en la adecuada coordinación de las competencias de dos administraciones que en la defensa estricta de una competencia ejecutiva propia y diferenciada, en concreto la necesidad de «acomodación de las resoluciones laborales a las adoptadas por la administración estatal sobre entrada y residencia».

De ahí que tampoco sorprenda la prudencia de la tesis finalmente expuesta para defender la bondad jurídica del artículo 138.2, ya que se aduce que «si se atienden todos los extremos y modulaciones contenidos en el precepto estatutario, desaparecen los interrogantes con los que se constituye la impugnación que pretenden defender la existencia de dos administraciones laborales en paralelo». Quizás, apunto ahora, la crítica técnica que se pueda hacer a la tesis del Parlamento es que no hay dos administraciones laborales, ya que la intervención actual de la Administración del Estado es a cargo de la autoridad gubernativa (delegación o subdelegación del gobierno), y en este punto basa buena parte de su argumentación el recurso de los diputados del grupo popular.

Por último, la participación en la fijación del contingente y en otras decisiones sobre inmigración que afectan a Cataluña puede defenderse, y así lo hace con buen criterio el Parlamento, porque tales decisiones son de contenido básicamente laboral, y a mi parecer ya encuentra cabida la participación autonómica según lo dispuesto en la Ley 56/2006, de 16 de diciembre, de Empleo y la preceptiva intervención de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. De tal forma, que dicha participación, que no implica codecisión como parece apuntar erróneamente el recurso, «se refiere al contingente de trabajadores extranjeros, y la Generalidad, como administración laboral, es la que puede presentar al Estado los datos de situación y necesidades para fijar el contingente».

- H) La defensa de la constitucionalidad del artículo 166.1 a) sobre la atribución de las competencias exclusivas a la autonomía para la regulación y ordenación de «las prestaciones económicas o complementarias de otros sistemas de previsión pública», se basa en el rechazo de la tesis del recurso de la imposibilidad de entrar por la autonomía en el ámbito de la Seguridad Social.

## 82 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

A tal fin, a juicio del Parlamento catalán, de ningún precepto constitucional se deriva que las únicas prestaciones que las Comunidades Autónomas puedan establecer tengan que ser de carácter asistencial, «no pudiendo existir otras prestaciones complementarias, pues estas también se incluirían dentro del título competencial autonómico de servicios sociales». Según el Parlamento, las prestaciones autonómicas deben responder a las finalidades propias de los servicios sociales, y se afirma enfáticamente (y repárese que este argumento coloca en dificultades a la reciente normativa autonómica que permite complementar las prestaciones de viudedad) que de haber sido de otra forma «la mención a estas prestaciones se hubiera realizado en el artículo 165, donde se reconocen a la Generalidad competencias compartidas en materia de Seguridad Social». El Parlamento no acepta la crítica del recurso de los diputados del grupo popular sobre la hipótesis de una desigualdad entre autonomías cuando unas superen los mínimos estatales y otras no, considerando que se trata de una hipotética inconstitucionalidad potencial o futura y que ahora «es de imposible planteamiento».

- I) En materia de trabajo y relaciones laborales el Parlamento coincide en buena medida con la tesis del recurso sobre el apartado 1 d), ya que no tiene ningún inconveniente en asimilar «regulación» con «reglamentación», ya que la propia calificación de la competencia como ejecutiva «elimina cualquier suspicacia al respecto, dado el régimen de las competencias ejecutivas establecido por el artículo 11.2 EAC. Por lo demás, entienden que el criterio de la sede de la agencia es el más adecuado. «dado que la intervención (ejecutiva) se proyecta preferentemente sobre la vertiente organizativa de las agencias de colocación».

No hay, sorprendentemente, ninguna manifestación sobre la conformidad a la CE del apartado que atribuye a la Generalidad la competencia ejecutiva para la fijación de los servicios mínimos en caso de huelgas en empresas que se hallen en Cataluña, aunque probablemente sea válido, a mi parecer, el argumento anterior sobre la vertiente organizativa, y creo además que el EAC en modo alguno ha querido atribuirse la competencia en materia de fijación de servicios mínimos de empresas de ámbito supraautonómico o de aquellas que, aún ubicándose en territorio autonómico, sean de titularidad estatal (tesis aceptada además por la jurisprudencia del TC).

Con respecto a las críticas sobre el «nuevo modelo» de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Parlamento enfatiza con buen criterio que aquello que se pretende poner en marcha es «un sistema de dependencia variada en función de las tareas desempeñadas, y que además no tiene por qué implicar la ruptura de un cuerpo nacional», exponiéndose y defendiendo además, también con buen criterio, que la apelación que hace el EAC (y que también efectúan los futuros Estatutos de Andalucía y Canarias) a los procedimientos de coordinación con la Administración General del Estado «es perfectamente adecuada e incluso necesaria cuando se dan situaciones de doble relación». Por fin, se argumenta que hay distintas fórmulas que tienen cabida en la CE

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 83

sobre la adscripción de la Inspección a una u otra Administración, de forma total o parcial, y para justificar la bondad jurídica de la tesis elegida por el EAC se recuerda la existencia de «cuerpos nacionales de docentes universitarios, y su dependencia orgánica y funcional de su respectiva Universidad».

**4. RECAPITULACIÓN FINAL. DEL EAC DE 1979 AL EAC DE 2006**

El profesor Francisco Pérez Amorós, una de las plumas más autorizadas de la doctrina iuslaboralista española en materia de estudio y análisis de la distribución competencial entre Estado y autonomías en materia laboral y de protección social, ha abordado en un reciente estudio de forma exhaustiva el contenido del EAC de 1979<sup>15</sup>. Me interesa ahora destacar de su brillante aportación la formulación de una serie de «ideas-fuerza» que guían su estudio, y que me permito ahora en gran medida utilizar en la última parte del mío para ver, de modo más concreto o preciso, en qué medida la realidad jurídico-laboral decantada a la altura de 2006 ha cambiado sustancialmente, o no, respecto de la que subyacía, de forma embrionaria tras la promulgación de la CE, en el año 1979.

A) En primer lugar, se argumenta que no toda la materia laboral queda sometida al reparto competencial diseñado por los artículos 149.1.7º de la CE y el artículo 11.2 del EAC de 1979.

Trasladada esta reflexión al año 2006 sigue siendo válida en cuanto que hay preceptos estatutarios no incluidos en el artículo-marco, el 170, que también inciden sobre la materia laboral de forma indirecta, señaladamente por ejemplo la atribución a las CC AA para intervenir en materia de planificación económica (con el consiguiente impacto que se puede producir en materia de localización/deslocalización de empresas y sus correspondientes secuelas sobre las condiciones contractuales de los trabajadores afectados por esas decisiones empresariales). Con todo, sí existe una importante diferencia entre el artículo 11.2 del EAC de 1979 y el artículo 170 del EAC de 2006, cuál es la detallada regulación de las submaterias que efectúa dicho precepto y que parece dar a entender que el legislador estatutario (que no se olvide que es tanto el estatal como el autonómico) ha pretendido incluir en dicho precepto la mayor parte de la materia laboral que puede atribuirse competencialmente, vía función ejecutiva, a la Generalidad.

B) En segundo término, se critica la inexistencia de mecanismos institucionales de relación entre el Estado y la CC AA, cuando el dato cierto es que ambas Administraciones «están llamadas por mandato constitucional a coparticipar en la ordenación de ciertas materias».

15. «*Repartiment de competències normatives entre l'Estat i la Generalitat en matèria laboral i de protecció social*». PÉREZ AMORÓS, F.- ESTEBAN LEGARRETA, (directors). El marc català de relacions laborals. Volum I, CTESS, Barcelona, 2005, pàgs. 14 a 101.

## 84 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

A mi parecer la crítica ha sido acogida por el nuevo texto. Éste dedica todo su Título V a regular las relaciones de la autonomía catalana con el Estado y con otras CC AA, partiendo del principio general contenido en el artículo 174.3 EAC. A tenor de este precepto la Generalidad participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias, «de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes». Este marco se concreta en especial en el artículo 175, que menciona los instrumentos de colaboración entre la Generalidad y el Estado, y muy especialmente en el artículo 183 que regula las funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado. Precisamente, este artículo constituirá el marco general y permanente de relaciones entre ambos, a los efectos de «a) La participación y la colaboración de la Generalidad en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña; b) El intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común».

C) En tercer lugar, la crítica al EAC de 1979, en relación con la CE, venía dada por el hecho de que materias que tienen una cierta homogeneidad, entre las que se cita a la planificación económica, reconversiones industriales y cuestiones laborales, estuvieran sometidas a distinto tipo de reparto competencial, hecho que según el profesor Pérez Amorós dificultaba «la puesta en marcha de políticas propias por parte de la Comunidad Autónoma».

Tras analizar con detalle el EAC de 2006 me parece que puede seguir formulándose esa crítica. No obstante, procede una corrección o matización, que vendrá dada por el hecho de que las competencias ejecutivas reconocidas en el artículo 112 del EAC (recurrido ante el TC como he explicado con anterioridad), y trasladadas después al ámbito laboral en el artículo 170, pueden llegar a ser en la práctica bastante más amplias que las reguladas por el artículo 11. 2 del EAC de 1979. Naturalmente, ello permitirá una intervención más activa e incisiva de la autonomía en las cuestiones antes mencionadas.

Repárese, además, en que al margen de la ampliación competencial efectuada por el nuevo EAC hay algunas cuestiones que no han sido suficientemente abordadas en años anteriores y que permitirían una intervención mucho más activa de las autoridades autonómica. Estoy pensando, por poner un ejemplo significativo, en los expedientes de regulación de empleo –ERE– que deben ser conocidos a efectos de su resolución por la autoridad administrativa autonómica. Éstos deberían implicar la puesta en marcha de un adecuado Plan social, previsto en el artículo 51 de la LET, para dar respuesta a las situaciones de pérdida de empleo de todos o de parte de los trabajadores afectados.

D) También se planteaba la doctrina iuslaboralista enunciada que las CC AA deberían participar en la adopción de normas comunitarias que regulen materias sobre las que las autonomías tienen reconocida, tanto por mandato constitucional como por su acogida en los Estatutos de Autonomía, y tanto competencia ejecutiva como legislativa.

## APROXIMACIÓN AL CONTENIDO SOCIO-LABORAL ESTATUTO DE CATALUÑA 85

A resolver esa crítica responde el capítulo II del Título V del nuevo EAC, que tiene el significativo título de «Relaciones de la Generalidad con la Unión Europea». Este Título parte de la regla general contenida en el artículo 184 EAC, según el cual la Generalidad participa, en los términos que se establezcan en el EAC y en la legislación del Estado, «en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña». Esta participación se concreta de forma detallada y específica en los siguientes preceptos, que abordan las relaciones entre la autonomía y la Unión Europea cuando se trate de

- la participación en los Tratados comunitarios,
- la participación en la formación de las posiciones del Estado, calificándose de «determinante» la posición expresada por la delegación autonómica para la formación de la posición estatal «si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias administrativas o financieras de especial relevancia para Cataluña»
- la participación en instituciones y organismos europeos,
- la participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, el desarrollo y aplicación del derecho comunitario,
- la participación en la gestión de los fondos europeos en las materias de competencia autonómica y de acuerdo a los términos fijados en los artículos 114 y 210,
- o las acciones ante el Tribunal de Justicia.

E) La referencia a la conveniencia de la puesta en marcha de una administración laboral única para poner en práctica la competencia ejecutiva autonómica, queda parcialmente recogida en el nuevo EAC al disponerse que la Administración de la Generalidad podrá llegar a ser la Administración ordinaria del Estado en Cataluña, en virtud de los traspasos de medios y materiales que se vayan produciendo desde el Estado.

El avance en este camino permitiría sin duda superar algunas de las disfunciones que se producen en la práctica de las políticas de empleo. Un problema que el nuevo EAC pretendió corregir en sus primeros borradores, aunque finalmente tuviera que hacer marcha atrás y respetar la normativa estatal vigente. Entre aquellas disfunciones está el que toda la gestión de las políticas activas de empleo está atribuida a las Comunidades Autónomas (con la excepción del País Vasco), mientras que la gestión de las prestaciones por desempleo (reconocimiento y pago), prestaciones que no se olvide que pueden ser una buena herramienta en manos de los poderes públicos para asociar inserción laboral y mantenimiento total o parcial del derecho a percibir una prestación económica

## 86 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

a cargo del erario público, lo está en manos de la Administración General del Estado, en cuanto que es considerada una materia integrada en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Se ha perdido a mi parecer una buena oportunidad para transferir la gestión (que no regulación normativa) de las prestaciones por desempleo, tesis compartida por la doctrina laboralista que ya se ha acercado al estudio del artículo 165 del EAC<sup>16</sup>.

- G) En fin, la necesidad de establecer mecanismos estatutarios adecuados que flexibilicen el criterio de aplicación de las normas en razón del criterio estricto de territorialidad. Esta crítica efectuada al EAC de 1979 ha merecido parcial acogida en el nuevo EAC, bien que haya sido frontalmente contestada esta ampliación por los recursos interpuestos contra dicha norma, al entender que se vulnera tanto el propio texto constitucional como la doctrina del TC.

En el EAC encontramos, en primer lugar, una disposición general sobre la eficacia territorial de las normas (artículo 14), a tenor de la cual las normas autonómicas tienen eficacia territorial «sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que deban regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad». De este modo, la crítica formulada en su día por el profesor Pérez Amorós encuentra ya un punto matizado de corrección en el artículo 170 1 b), cuando al abordarse la competencia ejecutiva de la gestión de las subvenciones en materia de formación se afirma que la Generalidad «participa en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña», redacción que ciertamente, todo hay que decirlo, queda bastante lejos del enunciado inicial del precepto en el que se concedía trato preferente a las relaciones entre las CCAA afectadas por la aplicación de la norma, con una remisión posterior supletoria a la intervención del Estado cuando fuere necesario.

16. En este sentido Carolina Galán, «L'exercici de competències...», *op. cit.*, pág. 324. La autora defiende, a partir de una interpretación flexible del principio de caja única, que recuerda que es preconstitucional ya que se incorpora a la Ley General de Seguridad Social (Texto Refundido de 16 de noviembre de 1978), que hay métodos de gestión que son plenamente respetuosos con el texto constitucional y que podrían instrumentarse por el gobierno catalán al amparo del nuevo artículo 165. En concreto, y en el apartado que me interesa al objeto de mi estudio, defiende que la Generalidad «podría reconocer y pagar todas las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social que actualmente no gestiona», con cita expresa de las que gestiona el SPEE, es decir las prestaciones por desempleo», y que tales prestaciones económicas «se regularían por la legislación estatal y, por tanto, tendrían un carácter uniforme con las reconocidas en el ámbito estatal (con el objetivo de garantizar los principios de unidad y solidaridad)». Además, se propone que esta tarea de gestión se llevara a cabo por una «agencia catalana en materia de Seguridad Social» que podría integrar todas las cuestiones vinculadas a la Seguridad Social en Cataluña.

## **CAPÍTULO III. LA SEGUNDA FASE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO: CLAVES SOCIO-LABORALES DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA**

*Cristóbal Molina Navarrete  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Jaén*

### **1. INTRODUCCIÓN**

La Constitución Española –CE– originariamente, allá por 1978, conformó un sistema de distribución territorial de competencias que permitía, e incluso impulsaba, «*políticas socio-laborales*» parcialmente diferenciadas en cada Comunidad Autónoma –CA–. Esta constatación tiene escaso mérito porque aparece reflejada en el propio texto constitucional, al presuponer «*las diferencias entre Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas*» (artículo 138.2 CE). A este respecto, quizás no esté de más recordar que las Comunidades Autónomas –CCAA– que adoptaron el procedimiento común (vía lenta del artículo 143), la mayoría, y no el especial (vía rápida ex artículo 151: Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), se limitaron inicialmente a referir de modo genérico las competencias *en materia laboral y de seguridad social*.

Posteriormente, los sucesivos procesos de reforma emprendidos a lo largo de este ya dilatado periodo «post-constitucional», en especial a partir de 1992, llevaron a una progresiva convergencia entre las CCAA, tanto en su *Norma institucional básica* –Estatuto de Autonomía–, como en la *Experiencia jurídica* creada a partir del desarrollo y aplicación de sus competencias, sea en el ámbito laboral –empleo, formación profesional, relaciones laborales, prevención de riesgos laborales, negociación colectiva, inmigración...–, sea en el de la protección social –asistencia social, servicios sociales, salud...–. En consecuencia, la puesta

## 88 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

en práctica y evolución del proceso autonómico permitiría alcanzar al menos dos conclusiones. La primera es que hemos asistido un notable dinamismo en el poder regulador y en las políticas públicas de las CCAA, también en estas «materias socio-laborales», de modo que la realidad autonómica creció muy por encima de las previsiones de sus Estatutos, aunque algunas de las competencias previstas no lo hicieran con el mismo grado –por ejemplo en materia de Seguridad Social–. La segunda, es que se ha producido una marcada mejora, e incluso renovación, del catálogo constitucional de derechos socio-laborales en todas las CCAA, si bien es cierto que de modo desigual y algo «asimétrico».

Pues bien, con el muy reciente y mayoritario refrendo dado, el pasado 18 de febrero, por el Pueblo andaluz al Nuevo Estatuto de Autonomía para nuestra Comunidad, no sólo se consolida sino que se avanza significativamente en una *nueva etapa* de lo que cabe denomina, con justo título político y jurídico, «*Estado Social Autonómico de Derecho*». Como es bien sabido, no ha sido Andalucía la CA que ha promovido esta decisiva fase de innovación del Estado de las Autonomías, con una significación sin igual en las diversas materias de índole socio-laboral, aunque globalmente considerado no sean muchas, ni radicales, las novedades que realmente se han producido en el plano normativo. Ese mérito no le corresponde tampoco al primero que ha sido aprobado en esta línea, el Estatuto valenciano –LO 1/2006–, aunque contenga ciertas cláusulas llamativas. En justicia, este efecto revisor y renovador ha de atribuirse al tan célebre como discutido Estatuto de Autonomía de Cataluña –LO 6/2006.

En este contexto renovador, que ni mucho menos está culminado, sino que no ha hecho sino empezar, teniendo continuidad en los Nuevos Estatutos recientemente tramitados en las Cortes Generales, el Estatuto andaluz no se limita a emular, sin más y pese a las notables coincidencias, el Estatuto Catalán. A mi juicio, con el consensuado Estatuto Andaluz no sólo se reafirman algunas de las propuestas más originales del Estatuto Catalán, con lo que ello supone de reforzamiento político –por el acuerdo PSOE y PP– y jurídico de éste, en un momento en el que comienza su discusión en las «sedes judiciales», a través de los Recursos de Inconstitucionalidad –RI– suscitados contra él. De ellos se ha dado buena cuenta en el sugerente trabajo del profesor Eduardo Rojo, que precede este Estudio y al que remitimos. El Estatuto andaluz, además sirve para intensificar la dimensión socio-laboral de los Nuevos Estatutos.

En otros términos, el Estatuto andaluz confirma y renueva la dimensión jurídica autonómica del Principio Social que rige nuestro Estado Constitucional, en la dirección de hacer mucho más actual y, sobre todo, creíble el Estado Social de Derecho. La razón es que el Estatuto Andaluz quiere promover una nueva etapa en el plano del reconocimiento de los derechos de prestación de carácter social y, lo que es más relevante, en el plano de las garantías de los mismos, como acredita el que se hable de auténticos «derechos» para realidades que en la CE que-

dan configurados como «principios rectores», o el que se inserten derechos y principios de esta índole como condicionantes a las políticas económicas. Cosa bien diferente es que la opción técnica seguida sea la más correcta, pues ya hemos tenido oportunidad de evidenciar las deficiencias de técnica jurídica que presenta, siendo no sólo deseable sino exigible un mayor rigor –la reiteración, a veces insufrible, de las mismas cuestiones como derechos, principios y objetivos desorienta más que aclara–, o que las garantías tengan la firmeza o seguridad precisas normativamente para alcanzar sus objetivos. En cualquier caso, y sin desconocer tampoco lo que de discutido, y discutible, tiene esta opción en relación al principio de constitucionalidad que ha de regirla, entiendo que el Estatuto andaluz está llamado a desplegar, en algunos de sus apartados con el mismo relieve o centralidad que el Estatuto catalán pero en otros con mayor énfasis, un significativo efecto innovador en el entendimiento de las competencias de las CCAA en materias socio-laborales, más allá por supuesto de la inmigración y la «acción social», como puede ser, por ejemplo, la seguridad y salud en el trabajo y las políticas de empleo.

En definitiva, no sólo por razones de «corrección política» y de «proximidad geográfica», sino también por presentar algunos «elementos diferenciales» propios y destacados, entiendo oportuno hacer un estudio, si quiera sucinto, de cuáles son las principales novedades que presenta el flamante Nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Como es natural, me limitaré aquí sólo a destacar los puntos más relevantes, e incluso críticos, en las materias vinculadas a lo que hoy se consideran «derechos» y, en paralelo, «políticas» de naturaleza «socio-laboral»: trabajo, empleo, prevención de riesgos laborales, inmigración, seguridad social, acción social (asistencia social y servicios sociales), asistencia sanitaria.

## **2. APROXIMACIÓN A LAS CLAVES GENERALES DE LECTURA DE LOS NUEVOS ESTATUTOS: CLÁUSULA SOCIAL Y AUTOGOBIERNO**

Cualquiera que sea el alcance que se le otorgue, o que pueda alcanzar en el futuro próximo, lo cierto es que los «Nuevos Estatutos» de Autonomía han abierto una nueva etapa, tanto en clave política como jurídica, para el «principio social» que inspira nuestro Estado Constitucional de Derecho. El avance en el principio de autogobierno territorial que ha querido promover este proceso reformador, más bien renovador, estatutario tiene en las «cuestiones socio-laborales» una de los principales hitos y retos. Primero porque una parte esencial de los Nuevos Estatutos se dedica a reconocer y, al menos en apariencia, a garantizar un amplísimo catálogo de derechos sociales de prestación, algunos de ellos no formulados como tales en el texto constitucional aunque en él puedan encontrar anclaje o fundamento. Segundo porque entre las principales tensiones que puede generar el desarrollo desorbitado del autogobierno territorial, en cuanto multiplica las diferencias de derechos y políticas de actualización de los mismos, están

## 90 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

las eventuales quiebras de los principios de igualdad y solidaridad entre todas las personas que viven en España.

El conflicto, pues, está una vez más servido. Desde esta perspectiva, está claro que en modo alguno podrá resolverse al margen de un renovado equilibrio transaccional entre la *dimensión autonómica del principio social*, que favorece contenidos, servicios y políticas diferenciales, y los *límites sociales del principio de autogobierno*, que favorece la equidad y la solidaridad entre todos los españoles en el disfrute de los derechos sociales. La dimensión transaccional a que hacemos referencia llevará, como veremos, más a incentivar acciones de carácter compartido sobre los principales ámbitos de la «procura social» del Estado Social Autonómico de Derecho que las exclusividades, los monopolios e incluso los célebres, por difundidos, «blindajes» de competencias.

No obstante, en una primera lectura, parecería que los Nuevos Estatutos de Autonomía van en una dirección diferente, en cuanto tenderían a enfatizar el principio de autogobierno y los «hechos» y «derechos» diferenciales que subyacen al mismo y lo alimentan. La misma pretensión de reconocer y garantizar «derechos estatutarios», propios y diferenciales en relación a los restantes Estatutos de Autonomía, parece abonar esa línea. Sin embargo, una vez más, y sin perjuicio de reconocer la importancia puesta en estos Estatutos respecto de aspectos y cuestiones de interés eminentemente «singular» y diferencial, autonómico, hay que reconocer igualmente que, vistos desde una perspectiva general, todos ellos mantienen una sustancial identidad. La técnica de emulación que tanto ha funcionado a lo largo de la historia evolutiva de nuestro Estado Autonómico, de modo que derechos, legislaciones y políticas nacidas en unas Autonomías luego aparecían y se desarrollaban en las demás, también ha quedado plasmada en esta nueva fase de renovación de las normas estatutarias.

Por eso, y aunque nuestra pretensión fundamental es dar cuenta de las principales aportaciones del Estatuto andaluz, del mismo modo que el profesor Eduardo Rojo ha dado cuenta del Estatuto catalán, entiendo útil hacer una breve caracterización general de este proceso, al objeto de ayudar a encuadrar más adecuadamente el significado y alcance del Estatuto andaluz. No obstante, aquí me limitaré a los aspectos más relevantes y funcionales para este Estudio, remitiendo a los análisis que con mayor profundidad se hacen tanto desde la doctrina constitucionalista, por parte del profesor José Antonio Montilla Martos, en esta misma Obra, y desde la doctrina iuslaboralista más especializada, como el estudio del profesor Palomeque López. Ambos estudios me han servido de referencia para decantar mi propia caracterización general de estos Estatutos, a partir de la cual destacaré algunos rasgos o notas que están presentes, con mayor o menor intensidad, en el Estatuto andaluz que, como se sabe, ha bebido en buena medida del Estatuto catalán, si bien realiza algunas aportaciones diferenciales respecto de él, avanzando en ciertos aspectos y manteniéndose más prudente respecto de otros, como luego se verá con algún detenimiento.

Entre esos caracteres generales que creo comparten todos los Estatutos de Autonomía de nuevo cuño –por unos llamados de «segunda generación» (Palomeque, De la Villa), pero que para mí más bien aspiran a ser de «segunda transición» político-jurídica, renovando el proceso constitucional–, destaco los siguientes:

1. No se trata de puras «reformas» de los viejos Estatutos, pese a seleccionar esa denominación, sino que suponen auténticas «revisiones» o «renovaciones» de los mismos. Cosa bien diferente será si algunas de esas revisiones hubiera exigido o no una reforma constitucional, como entienden algunos sectores doctrinales, incluso alejados ideológicamente de esta propuesta abanderada política e interesadamente por el PP, o de si realmente se trata más de la institucionalización o normativización de los cambios ya operados por la experiencia autonómica en esos Estatutos, eliminando la brecha entre la «norma institucional» básica de la CA y su «experiencia jurídica» o realidad autonómica<sup>1</sup>.
2. Contiene evidentes novedades en el plano de la técnica jurídica, en especial en las dos cuestiones más relevantes para el Derecho, como son:
  - a) La incorporación de un Título de derechos subjetivos, buena parte de los cuales son de naturaleza social – Carta de Derechos–.
  - b) El recurso a la técnica del desglose de las materias sobre las que se ordenan las competencias, con vista a ampliar el grado de seguridad jurídica de las CCAA respecto de cuáles son sus competencias y, cómo no, para buscar el referido «blindaje» frente a las «invasiones» por parte del Estado.

En el primer ámbito, el de los derechos estatutarios específicos y el nuevo título de derecho, se concentran buena parte de las críticas, tanto por razones de oportunidad como jurídicas, dando lugar a diferentes y muy encontradas posiciones. De este modo, mientras unos enfatizan sus ventajas –se forjan derechos sociales sobre los que construir condiciones básicas, por tanto con este efecto expansivo y sin que sufra, en exceso, la solidaridad de todos y la igualdad–, otros lo hacen sobre los límites de esta opción de política jurídica (respeto a la ley orgánica, respeto a la igualdad, respeto al marco competencial)... A este respecto, creo que es necesario diferenciar las cuestiones formales de las cuestiones políticas de fondo.

---

1. Un cierto sector doctrinal pone su énfasis en la falta de verdadera «innovación» de los Estatutos, que se limitarían sólo a «formalizar» o institucionalizar la evolución ya experimentada por el extraordinario dinamismo autonómico... Por tanto, llevan a la norma institucional lo que ya era una realidad jurídica. Ahora bien, además de que aspira también a nuevos desarrollos, y no sólo a consolidar los ya existentes, por tanto es evidente su efecto expansivo, a veces discutible, no puede ignorarse la clara intencionalidad de «blindar» espacios y profundizar en otros.

## 92 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Y es que no es posible desconocer el origen de este proceso de renovación autonómica. Como todos sabemos, los Nuevos Estatutos nacen como la expresión formalizada o institucional de la aspiración política, legítima sin duda, de conformar España como una realidad claramente «plurinacional». La búsqueda de una transformación de la «Comunidad Autónoma», al menos algunas de ellas, las consideradas constitucionalmente como «históricas»<sup>2</sup>, como una «Nación» a su vez, llevó al sueño del «Estatuto-Constitución»... El par «*Comunidad Autónoma-Nación*» llevaba aparejada, así, el binomio «*Estatuto-Constitución Social*». En consecuencia, esta idea hoy nos puede parecer tan mítica – o real- como mítica – o real- sea la creación de ese Estado plurinacional. Pero es evidente que la pretensión está bien clara y marcada, no obstante las críticas realizadas<sup>3</sup>.

Una vez reconducida esta pretensión nacionalista en las Cortes Generales es verdad que la presencia del Título de derechos pierde intensidad, al menos política, y admite una relectura en términos más acordes con el diseño constitucional. En todo caso, lo que me parece más correcto es situar el plano de análisis en los términos precisos, esto es, atendiendo a cada derecho concreto y no en un plano general.

En este sentido, no creo que pueda infravalorarse en extremo su alcance ni por la evidente falta de originalidad de algunos de estos derechos, ni porque se trate de derechos que responden a competencias propias de las CCAA, ni por su extremado carácter programático, por remitir su contenido a leyes de desarrollo<sup>4</sup>. Pero sí es cierto que tampoco debe desenfocarse el momento de realizar el control de constitucionalidad, que entiendo procede más bien cuando se considere producido el eventual exceso en la normativa de desarrollo, momento en el que deberá definirse el ajuste constitucional a través de los usuales procedimientos de control del ejercicio de las competencias propias de cada Administración Pública.

Por lo que refiere al segundo plano, el recurso generalizado a la nueva técnica de desglose de las materias, que a su vez se desgranán «submaterias» más concretas, *desplazando en cierta medida el sistema de listado por el de desglose de actividades específicas*, qué duda cabe que también se presta a sesudos debates

2. La sucinta pero contundente referencia del profesor Palomeque a esta pretensión «historicista», fuera de ciertas cuestiones que más sonrojan que interesan si no fuese porque a veces esconden el germen de un enfrentamiento social, se persigue una clara intencionalidad política con esa búsqueda de la dimensión «verdaderamente histórica», olvidando el espacio jurídico-político en el que nacieron –derechos forales y proceso de acceso.

3. Cfr. la crítica que realiza, en el Capítulo I, el profesor J.A. MONTILLA MARTOS.

4. A este respecto, debe recordarse que el propio Consejo Consultivo catalán valoró positivamente el Título porque afectaba a derechos que o bien no estaban expresamente reconocidos como tales en la CE o bien ampliaban el nivel de protección reconocido por el texto constitucional. Remito a los comentarios oportunos realizados por el estudio del profesor E. Rojo.

doctrinales. El legislador estatutario no ha preferido sustituir un título genérico por otros títulos más concretos dentro del mismo, lo que hubiera sido una opción técnicamente menos comprometida, sino que ha considerado mejor desplazar uno por otro, dándole un contenido más amplio que consolide el espacio de intervención autonómica...

De nuevo, considero que lo adecuado no es ni despreciar el debate ni tampoco extremarlo. Que esta técnica ya contara con un referente legislativo en el proceso de reforma de 1992, no puede llevar a desconocer que no se consolidó en los sucesivos procesos y, por tanto, no ha permitido al TCO pronunciarse al respecto, sin que tampoco el Alto Tribunal cumpliera por sí mismo con esta labor de especificación material a la hora de delimitar las competencias. Asimismo, está claro que no todos son efectos positivos, también tiene, o puede tener consecuencias negativas para el poder de autogobierno, al dejar fuera de él lo no especificado. El recurso a ciertas cláusulas de apertura no siempre será suficiente – incluye «en todo caso...».

En definitiva, es evidente que la nueva técnica no planteará problema alguno mientras se mantenga en el «marco constitucional», como enfatiza el profesor J.A. Montilla en esta misma Obra. Pero habrá que convenir que ahí reside, precisamente, el problema ¿cuál es el marco constitucional a estos efectos? Ejemplos ilustradores de estos problemas lo tendremos, por lo que refiere al ámbito laboral, con el título dedicado a las «cuestiones de género», que también incorpora materias laborales, o la «función pública», que hace referencia al personal laboral, o al mismo título relativo a «Universidades», que desglosa de manera específica la competencia reguladora en materia de profesorado contratado. O, en el ámbito de la protección social, con el desplazamiento, nada ingenuo o neutral, del término constitucional «asistencia social» por el estatutario «servicios sociales».

La intencionalidad de política jurídica es también manifiesta cuando se ha recurrido a esta técnica. Se busca un blindaje de las competencias autonómicas frente a las del Estado. Ahora bien, es también manifiesto que su eficacia es más que dudosa, pues el resultado producido en modo alguno está en condiciones de evitar la erosión estatal del título autonómico a través de los «títulos transversales» u «horizontales», también de gran predicamento en los ámbitos socio-laborales. Así, sucedería con el relativo a la igualdad básica de derechos – artículo 149.1 CE-, o como sería el relativo a la «Inmigración», o como sucedería, en cierto modo, con el título de «Empleo», vinculado también a la «actividad económica» del artículo 149.1.13 CE.... A este respecto, además de la necesaria atención a la legitimidad constitucional de estos títulos, así como a su necesidad en un Estado compuesto o complejo pero unitario, conviene recordar que esa erosión también se produce respecto de los títulos estatales – Empleo, Inmigración...–.

Cierto que en la primera ocasión en que, abierto el proceso de reformas autonómicas, se ha tenido oportunidad de probar el nuevo diseño, como es la cons-

## 94 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

trucción de un «Sistema Nacional de Dependencia», como competencia compartida, las CCAA han criticado al Gobierno los resultados y el recurso, como único título, al artículo 149.1.1ª CE para fundamentar la competencia del Estado para regular una materia tan relevante, considerada por los partidos nacionalistas como propia al tratarse de «asistencia social». Quizás la teoría de la «doble deferencia» tenga un alcance renovador, como sostiene el profesor J.A. Montilla en su estudio, pero está claro que no deja de plantear problemas, como evidencia la doctrina constitucional. En todo caso, es evidente que no hay ni deficiencia técnica ni ingenuidad política, sino una marcada intención de crear un texto que permita alcanzar, cuando menos, el techo competencia de la CE de 1978.

3. Se trata de normas institucionales extremadamente «reglamentistas». En otros términos, se ha confundido en cierta medida el espacio regulador de la norma estatutaria con otras normas legales, e incluso reglamentarias, de modo que se hace excesivamente tediosa su lectura, con lo que ello pierde de efecto pedagógico para los ciudadanos y de flexibilidad para la ordenación de las políticas públicas que aspira a sustentar.
4. Al mismo tiempo adolece de un excesivo carácter programático. En gran medida, como veremos en el Estatuto andaluz, se persigue formular objetivos, así como principios, e incluso derechos, pero cuyo contenido normativo no está en el Estatuto, sino que habrá que buscarlo en sus leyes de desarrollo y especificación. Por tanto, a veces se abusa de las «normas redundantes», que no son inconstitucionales por ello, pero sí hacen perder calidad reguladora a la norma institucional. Quizás pueda sostenerse que lo perdido en normatividad se gana en oportunidad política y social, pero conviene, también para la ciudadanía, mantener normas que presenten una adecuada coherencia entre los mandatos y compromisos que suponen y las garantías que ofrecen.
5. Aunque se remarcan los hechos diferenciales, emergiendo el interés autonómico propio –por ejemplo los criterios de financiación, aunque tengan efecto transitorio–, ni se descuidan los efectos extraterritoriales, ni el fomento de procedimientos que impliquen un desarrollo de la cooperación.

De este modo, aunque pudiera parecer lo contrario, en los Nuevos Estatutos aparecen importantes piezas del Estado Autonómico cooperativo frente al «competitivo». Se trata de mecanismos de integración autonómica «apenas experimentado hasta aquí y que puede reportar efectos benéficos al funcionamiento del Estado Autonómico», como ha evidenciado el profesor J.A. Montilla. En el ámbito laboral materias tales como el «cupos de extranjeros» o la «función inspectora», o incluso los «servicios sociales», deberían ser buenas referencias para promover ese Estado Social Autonómico «cooperativo», basado más en las competencias compartidas o concurrentes que en las exclusividades.

### 3. NUEVOS DERECHOS PARA NUEVOS TIEMPOS: EL «NEOCARTISMO SOCIAL» EN EL ESTATUTO AUTONÓMICO DE ANDALUCÍA

#### 3.1. Los Estatutos como «Cartas de Derechos Sociales»: La «dogmática autonómica» de los derechos fundamentales entre el «mito» y la realidad

Acabamos de recordar cómo los Nuevos Estatutos de Autonomía, ya sean guiados por el deseo, mítico o no, de formalizar jurídicamente la dualidad política «Comunidad Autónoma-Nación» en sendos «Estatutos-Constitución», ya por la modernización del principio social en el plano autonómico, sitúan entre sus principales novedades la incorporación, de modo expreso y aparentemente sistemático, de una «*Parte dogmática*» o «*Catálogo de derechos*» a la tradicional «*Parte Orgánica*» o institucional. Ciertamente que los Estatutos siempre han tenido una dimensión subjetiva, reconociendo derechos a los ciudadanos de cada CA. Pero ahora no sólo aparecen de modo más extenso e intenso, sino que resulta una parte tan relevante y «sustancial» como la relativa al reparto de competencias, aunque se cuide expresamente de evitar, como veremos, que la «*Parte Dogmática*» pueda modificar o alterar la «*Parte Institucional*» o competencial –cláusula de neutralidad–. De esta manera, las CCAA se sumarían a resurgir que se ha producido en la última década, sobre todo en el plano internacional –Consejo de Europa, 1996, con la Carta Social Europea; OIT, 1998, la UE, tanto en 1989 como el año 2000–, la conocida *técnica de la Carta de Derechos Sociales* propia.

Precisamente, esta novedad ha sido impugnada por «defecto constitucional» de los Nuevos Estatutos, en cuanto que excedería la función reguladora propia de un Estatuto de Autonomía. A este respecto, partiendo de carácter no intercambiable o no fungible entre las diferentes «*Leyes Orgánicas*» previstas en la CE –las que regulan derechos fundamentales (de carácter «unilateral» y aplicación general) y las que aprueban los Estatutos (de carácter «bilateral» y aplicación territorial limitada)–, así como de la no participación del Estatuto, por su dimensión básicamente de norma «auto-organizadora», en la dimensión dogmática o de reconocimiento de derechos fundamentales típicos de la Constitución, se ha querido evidenciar la invalidez constitucional de tal opción de política jurídica. Así se defiende en ambos RI, tanto del Grupo Parlamentario del PP como del Defensor del Pueblo, para los que sería inaceptable tal función.

No es mi intención, en este momento, entrar a debatir sobre el fondo de esta cuestión. Aquí bastará con poner de manifiesto, como ya he hecho recientemente, que la cuestión principal no reside tanto en la legitimidad o no de los Estatutos de contribuir a la mejora del reconocimiento y garantía de derechos para los ciudadanos, en nuestro caso básicamente derechos sociales de prestación, cuanto en determinar si la técnica reguladora es la más correcta y/o la más efectiva, ante la marcada debilidad, y extrema confusión reinante en esta materia a partir de los Estatutos. Una deficiencia que es más llamativa si se tiene en cuenta la rica evo-

## 96 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

lución de la dogmática de los derechos sociales fundamentales, tanto de libertad como, sobre todo, de prestación. Desde esta perspectiva, ni existe una auténtica garantía de efectividad estatutaria de los derechos, por cuanto se sigue usando, y abusando, de la remisión a un legislador específico –estatal y, sobre todo, autonómico–, ni realmente se trata de una «carta ordenada» de derechos de eficacia normativa directa e inmediata, de modo que más «cuelgan» del Estatuto que se garantizan<sup>5</sup>.

*El ejemplo del Estatuto andaluz es paradigmático, incluso más que el Estatuto catalán.* Una simple comprobación de su estructura normativa evidencia tanto la ambición social del programa autonómico como su carácter extremadamente difuso. A este respecto, siguiendo un esquema dual inicialmente correcto, distinguiendo entre «reconocimiento» y «garantías» de los derechos, procede a listar o enunciar:

- a) «Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma» (artículo 10 de la Propuesta de reforma del EAA Anexo al Decreto del Presidente 2/2007, 16 de enero, por el que se somete a referéndum) . Entre ellos aparecen de forma destacada los de carácter laboral y social –pleno empleo, cohesión social mediante un «eficaz sistema de bienestar público», diálogo y concertación social, el integración socio-laboral de los colectivos más desfavorecidos, incluidos los inmigrantes...
- b) los *derechos* (Título I: *Derechos sociales, deberes y políticas públicas*). Este Título tiene, a su vez, 4 Capítulos. A saber:
  - Capítulo I –«Disposiciones Generales»–
  - Capítulo II, relativos a «derechos y deberes», ordenados tanto por colectivos –mujeres, menores, mayores, familia, dependientes y/o discapacitados (artículo 24), consumidores...–, como por materias –educación, salud, prestaciones sociales (artículo 23), vivienda, trabajo (artículo 26)...
  - Capítulo III, relativo a los «*principios rectores*» de las políticas públicas, entre los que vuelven a aparecer buena parte de los considerados «objetivos» – prestación de servicios públicos de calidad, protección de personas en situación de dependencia, atención social a personas que sufran situaciones de exclusión social, la integración social de todos los colectivos con especiales dificultades, calidad en el empleo, prevención de riesgos laborales, promoción en el trabajo, plena equiparación laboral entre hombres y mujeres, así como la «conciliación de la vida laboral y familiar»...

5. Vid. mi trabajo «*Nuevos Estatutos de Autonomía y reparto de competencias en «trabajo» y «protección social»*». RTSS-CEF, número 283, 2006, página 69. Para la continuidad del desenfoque tradicionalmente mantenido respecto del reconocimiento constitucional de los derechos sociales e intentos de solución los estudios de Preuss y Perez Luño, entre otros. *Problemas de legitimación en el Estado Social*, AA.VV. (Ed.: Enrique Olivas). Trotta.1991.

- Capítulo IV, relativo a las «garantías», tanto de los derechos como de los principios rectores (artículo 40)
- c) «Principios y objetivos básicos» de la Política Económica (Capítulo I del Título VI), entre los que se vuelve a listar el pleno empleo, la calidad en el trabajo, la igualdad en el acceso al mismo y la cohesión social –Capítulo I, artículo 157–, al tiempo que se reconoce la función socio-económica, en este mismo marco, del «diálogo y concertación social» – artículo 159–.
- d) *Mandatos programáticos* para los Poderes Públicos a la hora de configurar la Política Económica, así como las de Empleo. Así, por si todo aquel reconocimiento no fuese suficiente, aún aparecerá, como Capítulo II del Título IV –«Empleo y relaciones laborales»–, un amplio elenco de «mandatos» a los poderes públicos para alcanzar tales objetivos, derechos y principios en materia de empleo y laboral. Aunque la redacción y estructura normativa no son idénticas en todos los casos, sí responden todos a las técnicas de la típica función de fomento de los poderes públicos, ahora a ejercer sobre todas las materias laborales, sindicales, ocupacionales...<sup>6</sup>.

A la vista de esta extraordinaria proliferación de referencias a las materias sociales, laborales y ocupacionales el legislador estatutario andaluz no debe creer ni en las bondades de la «brevedad», ni en que es mejor fijar una sola vez pero bien una cosa que muchas pero mal. Sin compartir, antes bien evidenciando mi posición crítica sobre buena parte de los argumentos de fondo que lo sostienen, la posición crítica del RI presentado por el Grupo Parlamentario del PP contra el Estatuto catalán, sí creo que el uso de esta tediosa técnica merma la «calidad técnica» del Estatuto andaluz. En cualquier caso, sí debe saludarse que, a diferencia del Estatuto catalán, y del valenciano, no contribuya a una mayor inflación legislativa y política con la remisión a otra «Carta de Derechos» en las que aparezcan, se supone que mejor ordenados y garantizados, el inmenso y caótico catálogo de derechos sociales, de libertad y de prestación, de «anteriores» y «nuevas generaciones» de derechos y garantías.

Pero si se prescinde, lo que no es fácil, de las deficiencias de técnica jurídica, enseguida emerge la presencia del imparable signo de los tiempos, de modo que desfilan por doquier, sin demasiado «orden y concierto», los grandes temas de la

6. Hace referencia a: velar por los derechos laborales y sindicales (artículo 166), igualdad de la mujer en el empleo (artículo 167), conciliación de la vida laboral, familiar y personal, mediante el impulso de políticas a tal fin (artículo 168); Políticas de Empleo (artículo 169), Participación de los trabajadores en las empresas (artículo 170), Seguridad y Salud laboral (artículo 171), regulación por Ley de las Políticas de Apoyo y fomento de la actividad del trabajador autónomo, así como de la actividad cooperativa y cualquier otra actividad de economía social (artículo 172); Políticas propias de Relaciones Laborales y promoción de medidas en la contratación y subvenciones públicas para que se respete la seguridad y salud, la estabilidad en el empleo, la igualdad de oportunidades de las mujeres, la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos...

## 98 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

actualidad política, social y normativa en las principales «cuestiones sociales» de hoy –la igualdad de sexos y géneros, el empleo de calidad, la inmigración, la salud laboral, la protección frente a la dependencia, el fomento de las nuevas tecnologías...–. Así, por ejemplo, dentro de la protección de la familia, aparece el deber de tutelar en condiciones de igualdad de *todas las formas de familia* previstas en las Leyes, así como promover la «*conciliación de la vida laboral y familiar*». En el marco del principio de la igualdad de oportunidades, tiene expresamente acogida la «perspectiva de género» y la tutela frente a la «violencia de género».

Si pasamos ahora del plano del «reconocimiento de derechos», al de sus «garantías», también veremos cómo a ciertas novedades de relevancia, que no debieran pasar desapercibidas, hay que sumar la continuidad de las técnicas clásicas, así como la debilidad de las mismas en el plano normativo. La razón es que, cualquiera que sea la fórmula elegida para su enunciado, el goce del derecho queda siempre condicionado estrictamente a los «términos establecidos por las leyes». Esta expresión que se repite a modo de «coletilla» o cláusula de estilo en la mayoría de los preceptos, lo que evidencia que estamos ante «*derechos estatutarios de configuración legal*», remitiendo a la regulación fijada en las leyes específicas.

Un ejemplo claro es el reconocimiento a «todos» –por tanto sin atender a nacionalidad o vecindad, y también abstracción hecha de la regularidad o no de su situación administrativa, en relación a lo previsto por el artículo 14 de la LOExIS–, de «una renta básica» que garantice unas condiciones de vida digna (artículo 23). O en materia de salud (artículo 22.4). En suma, el Estatuto, aún reconociendo esos derechos como estatutarios, a menudo enunciados en términos de garantía –«se garantiza el derecho...»–, apenas aporta técnicas de garantías específicas que refuercen su dimensión de derecho subjetivo para los derechos sociales.

Por lo tanto, difícilmente puede verse en él, salvo excesos de voluntarismo jurídico, aportaciones realmente innovadoras que den seguridad al ciudadano/a, y a las personas en general que viven en Andalucía, sobre cuáles son y qué intensidad tienen sus derechos sociales. En este sentido crítico, es manifiesto que mantener hoy prácticamente inmutadas las «garantías» de aplicación efectiva de los derechos sociales respecto del texto constitucional es difícilmente justificable. Sin alterar en su sustancia el diseño constitucional, sino reforzando sus previsiones, podía y, a mi juicio, debería haberse ido más allá. Aunque podemos encontrar diseminadas a lo largo y ancho del Estatuto otras garantías más efectivas, éstas no han merecido un tratamiento medianamente adecuado, y en todo caso específico. En buena medida se ha diluido, o ignorado, un bagaje importante en el plano de la ciencia jurídica de estos últimos 25 años respecto al catálogo de garantías de efectividad de los derechos sociales, forjadas a partir de desarrollos normativos ya existentes. Entre otras me refiero a:

- los *derechos de prestación reconocidos de forma universal* y como mínimos irrenunciables para todas las personas –rentas básicas–

- *derechos de organización* –servicios públicos–
- políticas públicas, que planifiquen las actuaciones para hacer realidad los derechos sociales
- *acciones positivas*, que compensen desigualdades fácticas

No obstante, si bien de manera dispersa y difusa como se decía, estas exigencias de renovación o modernización están presentes en el Estatuto de Autonomía andaluz –EAA–, que es consciente de este imperativo de renovación. Así:

- recurre con mayor frecuencia a la técnica de enunciar el derecho no sólo en términos de reconocimiento sino de garantía: «*Se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos*»; «*Se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia*», aunque luego se remita a la Ley la regulación del acceso a esa protección...
- reconoce un derecho general a disfrutar de «garantías» sea para el ejercicio del «derecho constitucional al trabajo» (artículo 26) sea para acceder a «prestaciones de un sistema público de servicios sociales», incluyendo el derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, «en caso de necesidad», de los poderes públicos, si bien, una vez más, «con arreglo a lo dispuesto en la Ley» (artículo 23).
- Reconoce con carácter general no sólo el diseño y actualización de «políticas públicas» para garantizar el ejercicio de los derechos, sino incluso «*la garantía de una financiación suficiente*» (artículo 40.2)
- Como todos los Estatutos de Autonomía o propuestas reconoce la garantía del acceso gratuito a los «servicios públicos» –de colocación, sociales...–, aunque su contenido concreto se remita a la Ley, pero como importante originalidad también sitúa como obligación de los poderes públicos adoptar «*todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias*» (artículo 10.1 Propuesta Estatuto andaluz).
- El compromiso de instrumentar, al servicio de la efectividad de los derechos laborales, sus competencias en materia de contratación administrativa –restricciones para contratar con la Administración para las empresas que no respeten estos derechos– y de subvención pública (artículo 171).

En todo caso, la relatividad del significado normativo –no así político– de esta dimensión dogmática o subjetiva de los Nuevos Estatutos, y en especial del EAA, no sólo está en determinadas cláusulas cautelares contenidas en él, como la del artículo 13, que advierte de la prohibición de interpretar o aplicar los derechos y principios contemplados en el Estatuto de forma restrictiva respecto de lo ya reconocido en la CE y Normas Internacionales, sino en las propias reglas constitucionales. Se trata del límite constitucional que supone los artículos 138.2 y 139.1 CE: todos los españoles tienen los mismos derechos y deberes en cualquier parte del territorio del Estado, sin que las diferencias estatutarias puedan implicar «privilegios sociales».

### 3.2. La conexión entre la «carta de derechos» y el orden competencial: extensión y límites de la cláusula de neutralidad

Un límite constitucional que en buena medida está en la base de otra cláusula de salvaguarda del orden constitucional, al menos en un plano formal, contenida en los Estatutos. Me refiero ahora al párrafo primero del artículo 13 del EAA –con el mismo tenor que el artículo 37.4 del Estatuto catalán–, conforme al cual se quiere garantizar la neutralidad de los nuevos catálogos de derechos de las personas respecto al marco de distribución de competencias. Así,

*«Los derechos y principios... no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes».*

De esta manera, por un lado, se estaría recibiendo normativamente el criterio de neutralidad de la Parte Dogmática respecto de la Parte del Reparto Competencial. Este criterio se ha recogido formalmente por la jurisprudencia constitucional aunque materialmente, esto es, a efectos prácticos, haya sido ignorado en ocasiones (ejemplo la STCO 239/2002, relativa a la legitimidad de los suplementos autonómicos de las pensiones no contributivas).

Por otro, parecería descartarse, o al menos no avalarse, la teoría de las «*competencias implícitas*». Por tales se entiende las que, no reconocidas expresamente, derivan de su inherencia para alcanzar los objetivos o fines que sí aparecen formulados expresamente como propios, en este caso, de los Autogobiernos.

Ahora bien, esta previsión no ha impedido que se acoja una técnica de reparto competencial en los Estatutos mucho más analítica, la técnica del desglose de materias como ya se comentó y luego profundizaremos, coincidiendo en amplia medida con estos nuevos derechos y principios – políticas de género, integración de inmigrantes, atención a la dependencia...–. Como tampoco ha frenado la introducción de cláusulas que buscan ampliar las competencias de las CCAA respecto de las del Estado, especialmente cuando se trata de títulos horizontales o transversales, así como en relación a las competencias «residuales».

Precisamente, para tratar de no ahogar en exceso esta legítima aspiración autonómica, pero sin desbancar por esta vía el orden constitucional, la nueva redacción del artículo 85 del EAA sigue manteniendo la cláusula de cierre expansiva del orden competencial autonómico pero con una cláusula de control. En este sentido, el primer apartado del artículo 85 EAA atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía el ejercicio de las facultades y funciones «que, por su naturaleza, *resulten inherentes*» al «pleno ejercicio» de sus competencias. No obstante, el apartado 2 introduce la referida cláusula de control de su extensión, remite tal ejercicio de «funciones y servicios inherentes a las competencias» recogidas en el Título «a lo establecido en el Título VIII de la Constitución». Es evidente que, en el plano normativo, se trata más de una tautología que de una regla

coherente, pues es obvio que todas las competencias habrán de desarrollarse conforme al marco constitucional. Inútil en el plano normativo sólo es explicable por el carácter pactado o transaccional de la norma estatutaria, que al tiempo que abre la puerta quiere cerrar ventanas.

Buena prueba de esta preocupación por mantener un razonable control del proceso expansivo de las competencias autonómicas es el muy diverso contenido de este artículo 85 final con su precedente, el artículo 83 de la Propuesta de Reforma, en su versión publicada el 12 de mayo de 2006, tras el Acuerdo de la Mesa del Congreso por el que se aprueba su tramitación, que atribuía a la CA, como «cláusula de cierre», toda materia que no tuviese atribución expresa por la CE al Estado. Se trataba de reinterpretar el artículo 149.3 CE, relativo a las «competencias residuales», en virtud del cual las CCAA podrán asumir «las materias no atribuidas expresamente» al Estado por la Constitución *«en virtud de sus respectivos Estatutos»*. Además de que esta regla constitucional precisa siempre de una interpretación previa de carácter sistemático, *«por encima y con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía»* (SsTCO 123/1984, 133/1997), la norma estatutaria prescindía de esta referencia a su inclusión expresa.

Atendiendo a la necesidad de evitar que por esta vía alguna materia no formalmente atribuida al Estado quedase fuera de la esfera de regulación autonómica, el Estatuto no sólo apostará por un listado mucho más detallado sino por reglas generales que permitan evitar omisiones o «lagunas de atribución». Por esta vía, la extensión y novedad dada al aspecto de los principios sí tendrán un impacto expansivo en la competencia de las CCAA.

El proceso de tramitación en las Cortes ha depurado, pues, esta pretensión, eliminando tal referencia, con lo que la situación remite a la previsión originaria de la CE. Asimismo, es oportuno volver a recordar que el Estado se reserva un elevado margen de intervención, por extensión e intensidad, a partir de cláusulas de atribución competencial tal generales u horizontales como la prevista en el artículo 149.1. 1ª.

#### **4. «NUEVO» DESGLOSE DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE «EMPLEO», «TRABAJO» Y «PROTECCIÓN SOCIAL»: «DISTRIBUIR ES COMPARTIR»**

##### **4.1. La ordenación general del reparto de «competencias» y su proyección a las «materias» socio-laborales**

El Título II del EAA se dedica a la ordenación de las «competencias de la Comunidad Autónoma» que, como es obvio, debe ajustarse al sistema de reglas establecido por la CE. El mapa constitucional de atribución de competencias se ordena en torno a una doble «lista» o «catálogo» de «materias», la del artículo

## 102 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

149 CE y la del artículo 148 CE. A este respecto, con carácter general, el artículo 42.1 del EAA dispone que corresponde a la CA de Andalucía

*«las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las materias incluidas en el presente Título, que ejercerá respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto».*

Si por «competencias» hemos de entender el tipo de intervención pública –la capacidad reguladora y de acción política- que corresponde a la correspondiente Administración Pública – Estado o CA-, por «materias» se considera el «conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la realidad social» (STCO 133/1997). Habitualmente, se han distinguido los 4 tipos de competencia<sup>7</sup>:

- exclusivas en sentido estricto o «absoluto»
- compartidas
- ejecutivas
- concurrentes –a veces confundidas con las compartidas, STCO 1/1982–.

Para tratar de acotar con precisión el alcance de las competencias que asumen las CCAA los Estatutos incluyen una clasificación específica, esto es, formulan una tipología de competencias, al tiempo que incluso fijan los «principios» que han de orientar la actuación en el ejercicio de tales competencias. Los Estatutos, publicados o en tramitación, coinciden en la delimitación que realizan al respecto. Así, el artículo 42.2 del EAA entiende por

- a) *competencia exclusiva*: la que comprende el ejercicio de «forma íntegra» por la Comunidad de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva. Para éstas el Derecho Andaluz es preferente frente a cualquier otro, sin perjuicio de la supletoriedad del Derecho Estatal
- b) *competencia compartida*: la que comprende, dentro del marco de las bases que fije el Estado, el ejercicio de las tres referidas potestades – legislativa, reglamentaria y ejecutiva (reglamentos de organización y gestión)-. Los Estatutos han recogido una concepción formal de la «legislación básica», exigiendo que las normas estatales asuman rango de Ley, salvo que se exceptúe tal ejercicio por determinación expresa de la CE. En el ejercicio de estas competencias la CA «puede establecer políticas propias» apostilla el precepto estatutario, aunque es evidente que ello puede suceder, como la experiencia enseña a lo largo de estos años, que tales políticas pueden derivarse de cualquier competencia, aunque el marco normativo sea exclusivamente estatal.

7. Vid. J.A. ALONSO. *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*. Congreso de los Diputados. Madrid.1986, Volumen I, págs. 711 y ss.

- c) *Competencia ejecutiva*: comprende la «función ejecutiva», que incluiría «la potestad de organización» de los servicios de su administración, así como cualquier otra actividad atribuida por el ordenamiento a la Administración Pública, así como, «cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado»

En relación a la competencia ejecutiva puede observarse una notable diferencia entre el Estatuto andaluz y el Estatuto catalán. Este último no sólo incorpora la «función ejecutiva» sino también la «potestad reglamentaria». Consecuentemente, el reproche que cabe hacer al Estatuto catalán no procede respecto del andaluz, que se adecua perfectamente a la CE, no así el catalán, que exige, pues, una reconducción a sus justos términos, mediante sentencia interpretativa.

A este elenco, hay que sumar otras competencias, como las de coordinación de determinadas actividades, así como las de inspección y sanción, incluso respecto de competencias estatales, sí así se acuerda. Asimismo incorpora, como novedad, las competencias en aplicación del Derecho Comunitario, en los términos en que se venía entendiendo ya por la doctrina constitucional –artículo 41.2 4º–. También ejercerá las que le sean transferidas o delegadas por el Estado en virtud del artículo 150 CE. Se trata de una referencia declarativa.

Como principios aplicativos básicos que han de guiar el ejercicio de estas competencias se alude expresamente al:

- *principio de territorialidad*, según el cual las competencias autonómicas sólo tendrán efectos en el territorio de la CA, aunque no se descartan efectos extraterritoriales. A tal fin se remite a las normas previstas en el Estatuto mismo y a las disposiciones legales del Estado en tal sentido (artículo 43). En este caso es evidente la necesidad de llamar a los instrumentos de colaboración entre CCAA y, subsidiariamente, de coordinación por el Estado.
- *principio de eficacia*
- *principio de coordinación* entre las Administraciones responsables
- *principio de proximidad*, que sin duda pretende reforzar la intervención de la Administración autonómica por ser más cercana que la Estatal, si bien ello llevaría a reconocer con más intensidad la autonomía local.

Dada la importancia que tienen las competencias de fomento el Estatuto andaluz le dedica un artículo específico, el artículo 45. En él se ordenan las competencias de la CA en la gestión de Fondos propios, así como en relación, siempre respecto de sus competencias exclusivas, a las subvenciones territorializables de la AGE y de la UE. También participará, en los términos que fije el Estado, en la determinación o especificación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias y en su gestión y tramitación. Como es sabido, con estas precisiones Andalucía pretende evitar que por la vía de la Potestad de Gasto del Estado se puedan afectar competencias que son exclusivas de la CA, como ha

## 104 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

venido sucediendo hasta ahora, no obstante los límites previstos a tal fin por la doctrina constitucional ( STCO 13/1992).

Pero este conjunto diferenciado de competencias está llamado a desplegarse sobre determinados ámbitos de la realidad política, social, económica, cultural... Son los denominados «ámbitos» o «materias». A este respecto, ya hemos tenido la oportunidad de evidenciar, en línea con lo que ha puesto de manifiesto la mejor doctrina constitucionalista, cómo el legislador estatutario ha preferido la denominada *técnica del desglose material*, frente a los títulos genéricos recogidos en la CE. Esta opción de técnica reguladora tiene, como se verá de inmediato, algunas consecuencias relevantes, para nuestro objeto de estudio. Éste se ha venido delimitando tradicionalmente sobre 4 denominaciones, recogidas en la Constitución:

- a) «legislación laboral» –no es propiamente materia sino más bien una competencia.
- b) «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social»
- c) «Asistencia Social» –artículo 148.1.20ª CE.
- d) «Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos» –artículo 149.1. 16ª CE.

Ahora bien, es más que manifiesto que estos términos ya no están en condiciones de reflejar todo el contenido de las «materias socio-laborales» ni, lo que es más importante, han quedado congelados en el tiempo desde su configuración originaria, normativa e institucionalmente, y que la CE tomó como referencia, sin definir los conceptos sino presuponiendo tal conformación. Esta influencia del tiempo no podía dejar de influir en la producción de los Nuevos Estatutos de Autonomía. Aunque, por lo común, los cambios de términos no implican alteración de las competencias, no dejan de aparecer problemas relevantes al respecto, tanto por exceso como por defecto –lagunas–. Desde este punto de vista, las materias o ámbitos que deben reclamar nuestra atención en este comentario son básicamente los siguientes:

- a) «*Empleo, relaciones laborales y seguridad social*» – artículo 63 EAA
- b) «*Actividad económica*», en lo relativo al fomento de la economía social (artículo 58)
- c) «*Política de género*» ( artículo 73)
- d) «*Inmigración*» (artículo 62)
- e) «*Función pública*», en relación al personal laboral (artículo 76)
- f) «*Servicios Sociales*» (artículo 61 Estatuto andaluz)
- g) «*Universidades*», naturalmente sólo a las competencias en relación al profesorado contratado laboral ( artículo 53. 2 letra e) Estatuto andaluz)
- i) «*Salud, sanidad y farmacia*» (artículo 55)

De la conjunción de todos ellos, para cuyo análisis seguiré un criterio de ordenación basado en los grandes subsistemas de regulación hoy existentes en el

mundo del trabajo –empleo, relaciones laborales, inmigración socio-económica, prevención de riesgos laborales– y de la protección social –Seguridad Social, Acción y Servicios Sociales, Sanidad–, saldrá el concreto espacio, tanto de continuidad como de renovación, que los Estatutos han abierto para la conformación de dos horizontes normativo-institucionales: los célebres *marcos autonómicos de relaciones de trabajo*, por un lado, y los *Sistemas autonómicos de Bienestar*, por otro. Veámoslo brevemente en relación al Estatuto de Andalucía.

#### **4.2. Sistema de reparto constitucional del poder reguladora y de intervención pública en materia de «empleo y relaciones laborales»**

El TCO ha sido siempre consciente de que la referencia constitucional a la competencia sobre «legislación laboral» admitía más de un sentido. Sin embargo, mantiene invariadamente un *concepto material*, no formal, de «legislación laboral». Al mismo tiempo sostiene, con alguna apertura relevante, una comprensión muy *concreta y restrictiva* del término «laboral», que lo identifica con la «relación de trabajo asalariado», por lo que, en principio la ordenación de la protección socio-laboral de los «trabajadores autónomos».

Consecuentemente, cualquier materia que se relacione de modo conexo pero indirecto con la relación contractual de trabajo asalariado queda abierta a la competencia autonómica, como las sociedades cooperativas –especialmente las cooperativas de trabajo asalariado, STCO 88/1989–, o la «formación profesional» –STCO 48/1985–, salvo que se conecte con la materia «*empleo*». Precisamente, es en relación a las políticas de empleo, más allá incluso de las que se ligan a las instituciones jurídico-laborales, donde se ha asistido a la apertura del concepto, quebrando el evidenciado sentido restrictivo. Así, pese a que la CE no incluye nominativamente el «empleo» en ningún título competencial específico, y aún constatado el carácter netamente horizontal, o incluso transversal de estas políticas, desde la STCO 195/1996 se ha entendido incluido en el título del artículo 149.1.7ª CE.

En la práctica todas las CCAA recogen en sus Estatutos tales competencias, que se concretan en la actuación administrativa, y su reglamentación interna, para afrontar la puesta en práctica o aplicación en su territorio de la normativa estatal (STCO 196/1997). Consecuentemente, no se acepta la diversidad normativa en el ámbito laboral pero *sí la diversidad aplicativa*, que la experiencia acredita no es sólo potencial sino real, consustancial al Estado Autonómico (STCO 195/1996). Además de, por supuesto, la actividad de fomento, tanto en relación a los aspectos individuales como sobre todo a los colectivos –marcos autonómicos de relaciones de trabajo.

En definitiva, la ordenación jurídica del empleo y el diseño de las políticas activas de empleo –las pasivas pertenecen al Título de Seguridad Social– hace ya tiempo que superó el ámbito de lo laboral. Sin embargo, el artículo 63 del Estatuto andaluz, como en general el resto de Estatutos, recoge en el mismo pre-

## 106 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

cepto ambas materias. Así, su apartado 1, atribuye competencia ejecutiva en «materia de empleo y relaciones laborales», como si fuesen una misma materia, socio-económica y jurídicamente hablando. Quizás ha perdido el legislador autonómico una oportunidad para reordenar esta cuestión, atendiendo al dato constitucional que evidencia *una pluralidad de títulos competenciales respecto al empleo, materia parcialmente diferente a la de relaciones de trabajo, que van mucho más allá de la función ejecutiva* —ejemplo: artículo 148.1.13ª, relativo al fomento del desarrollo económico; 149.1.30ª para el desarrollo bases del Estado en formación ocupacional—, *como el propio TCO ha reconocido en relación a la formación ocupacional (STCO 195/1996)*, aunque siga dando prevalencia al de ejecución.

A este respecto, la observación más relevante que hay que realizar al respecto es la clara distancia existente entre la intensidad de las referencias al empleo, y su calidad, y al derecho del trabajo, en el Estatuto andaluz, como ya se puso de relieve en el apartado anterior, que evidencia una gran «ambición» de renovación político-jurídica en materia de derechos de empleo, laborales y sindicales, y la falta de novedad en esta materia desde el plano de las competencias. Por supuesto que no es dudosa la pretensión autonómica de constituir un renovado marco andaluz de relaciones laborales. Pero tal objetivo se persigue con el reparto hoy vigente.

Inequívoco es el artículo 173 EAA que establece el mandato a la Comunidad de crear una «política propia de relaciones laborales» —el Estatuto catalán habla de «marco» propio—, incluyendo:

- las políticas activas de empleo
- las políticas de prevención de riesgos laborales y de protección de la seguridad y salud laboral —esta última ha de enmarcarse igualmente en el título relativo a salud, pues hoy el SNS incorpora la prestación de salud laboral—.
- La promoción del marco autonómico para la negociación colectiva, así como para los medios de resolución extrajudicial de conflictos laborales.

No cabe duda de que en este ámbito el Estatuto andaluz tiene un significado claramente «normalizador» de lo que ya sucede en la práctica del sistema andaluz de relaciones laborales. Aquí puede ilustrarse claramente esa crítica hecha al proceso estatutario de llevar a la Norma Institucional lo que es materia de regulación reglamentaria y/o de auto-organización, así como de fomento. No obstante, parece claro que esta opción es aceptable política y técnicamente, por cuanto representan ya señas de identidad de una manera de actuar o intervenir para hacer realidad un marco normativo que, como se sabe, pertenece a día de hoy en exclusiva al Estado.

Ahora bien, si desde este marco de proclamaciones de principio y reconocimiento de derechos pasamos a su concreción en el plano competencial la despro-

porción es evidente, pues la extrema ambición, en el plano de política jurídica, contenida en el plano sustantivo topa con el crudo realismo de una materia cuya ordenación compete al Estado, en el plano de la regulación heterónoma, y a los interlocutores sociales, en el plano de la autonomía. El creciente juego de las reglas autónomas en la regulación de este ámbito no responde –ni puede hacerlo– al principio de autogobierno territorial, sino al de autogobierno colectivo, aún en el marco, eso sí, de un formidable conjunto de *instrumentos de actuación administrativa*, esto es, ejecutiva, así como de fomento. No obstante, ya se ha indicado cómo las CCAA comienzan a desplegar una intensa actividad reguladora aún con en materias para las que sólo tienen competencias ejecutivas, aprovechando que se trata de materias «horizontales» o transversales, como sucede, por ejemplo, además de en relación al empleo, con la «política de género», que incluso se llega a considerar competencia exclusiva autonómica.

En este sentido, el artículo 73 Estatuto andaluz atribuye competencia exclusiva a la CA en política de género, sin perjuicio del límite previsto en el artículo 149.1.1 CE, para la promoción de la igualdad de hombres y mujeres «en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos». A tal fin, sigue el precepto, se atribuye expresamente a la CA «la facultad de dictar normativas propias o de desarrollo en esta materia». Es obvio que, al menos en relación al ámbito laboral, debe atenderse al título genérico por razón de la materia, el artículo 63 en relación al artículo 149.1.7 CE, por lo que las competencias no podrán ser normativas.

Ahora bien, junto a éste hay que indicar algunas otras materias que tienen incidencia directa para la regulación de las relaciones de trabajo, como son el relativo al personal al servicio de las AAPP –artículo 76.2 c) EAA–, y el personal PDI contratado universitario –artículo 53.2.e) EAA–. El primer precepto indicado atribuye a la Junta de Andalucía «competencia exclusiva, en materia de personal laboral, para la adaptación de la relación de puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y ... formación de este personal». El segundo atribuye:

- como «competencia compartida» en materia de enseñanza universitaria «la regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado», por tanto igual que para el funcionario
- y como «competencia exclusiva», dentro del respeto a la «autonomía universitaria», su entero «régimen retributivo» –apartado 1 letra h) artículo 53 EAA–, no sólo las retribuciones adicionales, como para el PDI funcionario

Esta regulación coincide prácticamente en la literalidad con lo previsto en el Estatuto catalán. La competencia en materia de personal laboral al servicio de las AAPP, andaluza y catalana, ha quedado muy aguada en la versión definitiva, pues en la versión catalana originaria, la proveniente del Parlamento de Cataluña, la competencia exclusiva de adaptación no era de la «Relación de Puestos de Trabajo» –RPT–, como dice el Estatuto catalán –RPT–, o de la «organización

## 108 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

administrativa», según la fórmula mucho más ambigua del Estatuto andaluz, sino de la «Relación de Trabajo» misma. No estamos ante cambios nominales sino ante una mutación de sentido radical, por cuanto la actual versión es, una vez más, perfectamente inútil, por obvia e inherente a la potestad administrativa autonómica –y local–, mientras que la originaria representaba una clara extralimitación respecto del artículo 149.1.7ª CE, que es el título aplicable en este caso.

El juicio respecto de la competencia atribuida en materia de PDI contratado es ya diferente, mucho más crítico, en la medida en que supone atribuir a las CCAA una *competencia normativa*, eso sí, compartida respecto del PDI contratado, cuando estamos ante un ámbito de relaciones de trabajo pues su régimen es estrictamente laboral. Sin embargo, la regulación legislativa vigente abrió un campo importante de regulación normativa, legal y reglamentaria, a las CCAA que éstas aprovecharon al máximo, hasta el punto de crear marcos reguladores de este nuevo colectivo de empleados laborales públicos completamente diferentes para cada Comunidad. Asimismo, el poder de autonomía territorial desplazó a la autonomía colectiva, que quedaba prácticamente ignorada en la mayor parte de estas regulaciones.

La reforma de este marco regulador parece reducir ese campo de ordenación normativa para las CCAA. Ahora bien, el tenor del nuevo artículo 48.5 LOU, sigue adoleciendo de una extremada ambigüedad que mucho me temo hará que las CCAA vuelvan a desplegar regulaciones propiamente normativas en esta materia, con las deficiencias que de esta intervención se ha derivado, en términos de incertidumbre sobre el régimen aplicable y de auténticos «privilegios»/ «discriminaciones» entre el PDI contratado de unas Autonomías y otras. Así, tal precepto reza:

*«En el ámbito de sus competencias y respetando en todo caso lo previsto en esta ley y en la legislación laboral, las Comunidades Autónomas podrán dictar normas sobre el personal docente e investigador contratado por las Universidades»*

Atendiendo al tenor literal, bastante confuso se insiste, de este precepto parece que el Legislador descarta configurar la LOU como una Ley de Delegación Legislativa (artículo 150.1) o de Transferencia de Competencias (artículo 150.2 CE), procedimientos excepcionales para atribuir a las CCAA competencias de titularidad exclusiva del Estado. Ahora bien, el inciso final, que alude expresamente a una competencia normativa genera las referidas dudas, porque autoriza a entender tanto que se trata de «normas de organización», lo que no plantearía problemas, como «normas de regulación» complementaria o de desarrollo de la legislación del Estado, lo que sí supone un cambio significativo respecto del entendimiento tradicional u ortodoxo del reparto competencia en materia laboral.

Aunque la mayor parte de la doctrina ius-laboralista entiende que no es de aplicación a la materia laboral –tampoco a la Seguridad Social– las previsiones del artículo 150 CE, por impedirlo el límite fijado a estas potestades de delegación –que se trate de materias susceptibles de delegación–, la cuestión dicta de estar clara y ser unívoca. En todo caso, sí es cierto que la única ocasión en que esto ha ocurrido, si bien de manera anómala e informal, con la LOU, la experiencia práctica aconseja una respuesta negativa, por cuanto la diversidad reguladora autonómica se ha revelado extremadamente perniciosa, sin que haya, para colmo, resuelto el problema de la contratación de profesorado para las Universidades, eso sí, excesivamente voraces y proclives a un reconocimiento casi ilimitado de un potestad de contratación «a la carta», claramente inconstitucional, además de ilegal.

Con carácter general, donde el precepto estatutario sí tiene una carga de profundidad sobre la ordenación legislativa vigente es en relación a «*la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en el apartado anterior*» del artículo 63. El mismo precepto precisa o acota esta competencia en los siguientes términos: «*A tal efecto, los funcionarios de los Cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Junta de Andalucía*».

En principio, no debe sorprender que en el espacio del denominado Derecho Social Administrativo Sancionador, las CCAA asuman competencia ejecutiva respecto de:

- la *potestad sancionadora* de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias
- «*la función pública inspectora*» en materia de legislación social

Pero la prevista dependencia orgánica de la CA sí pudiera implicar una alteración de su configuración clásica, incluso resultar dudosamente compatible con la normativa internacional que requiere la existencia de una «Autoridad Central» –artículo 4 Convenio número 81 OIT–. A este respecto, debe recordarse que la ITSS «*se estructura en una Autoridad Central y, territorialmente, en Inspecciones Provinciales agrupadas en cada Comunidad...*»(artículo 15.2 LITSS), estando obligadas tanto la Administración Central –MTAS– como la Autonómica a organizar el ejercicio de las actuaciones inspectoras «con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema de ITSS» (artículo 15.1) como «servicio público» prestado por un «Cuerpo Nacional» de Funcionarios –artículo 1 LITSS.

Cierto que, como ha advertido el profesor Palomeque en este mismo libro, si una competencia hay de ejecución esa es la «inspectora» por lo que ningún problema debiera suscitar esta nueva ordenación, que más bien sería coherente con tal naturaleza, guste más o menos en el plano de las opciones de política jurídica.

## 110 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

No obstante, tampoco debe olvidarse que esa misma ITSS tendrá que aplicar normas de competencia exclusiva del Estado, lo que sin duda puede provocar algunos desajustes. De ahí que el EAA haya previsto con especial fuerza el que «a través de los mecanismos de cooperación» previstos en el Estatuto se establezcan

*«las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social, ejerciéndose las competencias del Estado y de la Junta de Andalucía de forma coordinada, conforme a los Planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos».*

Por lo tanto, queda claro que se suaviza extraordinariamente la regla de la dependencia orgánica de la Comunidad Autónoma, caminando hacia un sistema de cooperación que aparece mucho más coherente y tiene visos de mayor eficacia, ilustrando al mismo tiempo que estamos en un tiempo de las «competencias compartidas» frente a cualquier pretensión de monopolio. La creación y funcionamiento de estos mecanismos de cooperación no debe ser ningún problema, por cuanto es una exigencia contenida en el Capítulo II, artículos 15 a 17 de la Ley 42/1997, ordenadora de la ITSS y viene practicándose desde hace tiempo, con razonable aunque mejorable eficacia. La Ley vigente, cuyos fundamentos se sitúan en una pluralidad de títulos, prevé la conocida dualidad de dependencias funcionales, atendiendo al reparto de competencias en materias laboral, en sentido amplio, y social. Pero también recoge la posibilidad de adscripción orgánica de funcionarios de la ITSS a la Administración Autonómica mediante acuerdo –artículo 17.3 LITSS; Disposición Adicional 7ª, que remite a los respectivos Estatutos.

En consecuencia, se trata de un ámbito especialmente abonado a la intensificación de los instrumentos de cooperación, teniendo en cuenta que la normativa será siempre única pero su ejecución, que incluye la potestad sancionadora, corresponde a la Comunidad Autónoma –STCO 185/1991–. No obstante, debe recordarse que la propia EM de la LITSS abre la puerta a una configuración diferente, siempre dentro del marco constitucional claro está.

#### **4.3. La ordenación competencial en materia de Seguridad Social: la plena continuidad**

Aunque se trata ahora ya de materias bien diferentes, el artículo 63, en su apartado 3, hace referencia a la Seguridad Social igualmente. Pero si en el ámbito de empleo y de trabajo las novedades son prácticamente nulas en nuestro Estatuto, todavía menor significación tiene en materia de Seguridad Social. Como es sabido, el diseño constitucional es el siguiente:

- a) El Estado tendría competencia exclusiva sobre
  - la «legislación básica» de la Seguridad Social y
  - el «régimen económico» (SsTCO 138/1983, 24/1989, 195/1996)

b) Las CAA tendrían competencia de:

- *regulación* de desarrollo de la legislación no básica (STCO 102/1995)
- *gestión* del régimen económico, siempre que estas facultades económicas no comprometan la unidad del sistema ni perturbe su funcionamiento económico uniforme, ni por supuesto cuestione la titularidad estatal de todos los recursos de la seguridad social, ni provoque desigualdades en el cumplimiento de obligaciones y satisfacción de derechos (STCO 124/1989)
- *ejecución* de la legislación básica del Estado
- *organización y administración de los servicios de Seguridad Social, ejerciendo la tutela sobre ellos, sin perjuicio de la Alta Inspección estatal*

Ahora bien, conviene recordar que el TCO ya advirtió de la necesidad de evitar «conclusiones apresuradas», como sería la de atribuir sólo potestades normativas en materia de régimen económico de la Seguridad Social. Al contrario, este Título implica un «plus», identificado con el desarrollo estatal de «*competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario*» (STCO 195/1996).

Aunque en este aspecto es posible identificar alguna pequeña evolución de la doctrina constitucional, en sentido más aperturista a la competencia autonómica, la convicción mayoritaria es que 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. El resultado sería excluir, a diferencia de lo laboral, la diversidad de «*políticas territoriales de seguridad social en cada una de las CCAA*» (STCO 124/1989).

Otra cosa será, como se desprende de la STCO 239/2002, que sí cabe la *diversidad de políticas territoriales de protección social*. Pero ello se debe a la concurrencia de títulos competenciales sobre una misma materia, por lo que estaría permitido a través del uso de títulos competenciales propios de la Comunidad que están en condiciones de incidir o afectar en el nivel de protección dada por la Seguridad Social a sus beneficiarios.

Este es, pues, el marco de límites y posibilidades que delimitan el espacio de actividad de las CCAA en una materia que, como el Sistema de Seguridad Social, resulta trascendental para mantener la equidad y solidaridad entre los territorios que conforman el Estado español. De ahí que, sin perjuicio de reiterar esa tímida apertura del TCO, la mayor parte de los pronunciamientos constitucionales hayan sido favorables a esa dimensión estatal de la Seguridad Social<sup>8</sup>.

8. Cfr. J.LOPEZ. *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*. Marcial Pons. Madrid.1993

## 112 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En definitiva, dentro de este entendimiento, que como se ve deja limitado espacio a las CCAA, habrá de valorarse no ya sólo la legitimidad –validez– constitucional de las reformas, sino también su eficacia jurídica en orden a evaluar si se promueve o no con ellas nuevas situaciones jurídicas respecto de las existentes hasta el momento, avanzando en el Estado Autonómico. Naturalmente, dentro del ámbito de posibilidades permitidas, aunque no exigidas, por las reglas de reparto competencial realizadas en la CE. La prueba de esta relativa diversidad, y potencialidad, es que *no todas las CCAA han asumido* el mismo nivel competencial.

Pues bien, en este marco la referencia del EAA es claramente mínima, salvo la referencia que se hace a la gestión del régimen económico, pues resulta ciertamente ambigua. A diferencia del mucho más completo y ambicioso, también quizás de más dudosa legitimidad constitucional, artículo 165 del Estatuto catalán<sup>9</sup>, sobre el que el profesor L.E. De la Villa ha vertido duras críticas en esta misma Obra, se limita a recordar que en materia de Seguridad Social le corresponde a la CA

*«las competencias ejecutivas que se determinen en aplicación de la legislación estatal, incluida la gestión de su régimen económico, con pleno respeto al principio de unidad de caja».*

En este sentido, sólo tienen competencias plenas en esta materia conforme a su atribución estatutaria el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Navarra. Las restantes, que son obviamente la mayoría, sólo han asumido determinadas competencias de desarrollo legislativo –y de ejecución– de la legislación básica del Estado. Así sucede en particular a través de la gestión de algunas prestaciones que forman parte de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social. El ejemplo más claro, fuera de la materia de *Asistencia Sanitaria*, está en la *gestión de las prestaciones no contributivas y prestaciones y servicios sociales propios o titularidad del IMSERSO*.

En todo caso, el Estatuto contiene cláusulas de apertura competencial, que le permitirían incrementar el nivel competencial hasta alcanzar el techo, a través de procedimientos como los previstos en el artículo 148.2 CE o en el 150.1 y 2 CE.

Ni que decir tiene que quedan fuera de esta ordenación aquellas materias que, aún implicando niveles complementarios de protección para los beneficiarios de la Seguridad Social no constituyen propiamente Seguridad Social. Así sucedería con el denominado «Mutualismo Libre de Previsión Social» (STCO 86/1989), y, por supuesto, con los célebres Planes y Fondos de Pensiones (STCO 206/1997). Aunque esta última modalidad de previsión colectiva, aún diferente al Mutualismo Social, pertenece en exclusiva al Estado, se fundamenta en títulos diferentes, como la legislación mercantil (artículo 149.1. 16<sup>a</sup>), las bases de orde-

9. Además del ilustrador estudio realizado en estas páginas por el profesor Eduardo Rojo, remito a mi comentario detenido en «*Nuevos Estatutos... op.cit.* páginas 98 y ss.

nación de seguros ( artículo 149.1.11ª) y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ( artículo 149.1.13ª, STCO 66/1988).

Finalmente, conviene recordar que la asunción estatutaria de competencias no suponer la plena efectividad de su ejercicio, pues se precisa para ello de la aprobación de las correspondientes normas de transferencia de servicios y los medios o recursos necesarios para el ejercicio de las competencias estatutarias reconocidas a la CA. Estos RRDD son condición de pleno ejercicio de las competencias pero no incorporan ninguna norma atributiva ni ordenadora de competencias, pues esta tarea sólo corresponde «a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a las demás fuentes» legales, por lo que por la vía de la interpretación no pueden prevalecer las normas de transferencia sobre el bloque constitucional (SSTCO 102/1985, 118/1998). La falta de esta norma de transferencia no es condición obstativa de la asunción ipso iure de la titularidad de las competencias que el Estatuto atribuye (STCO 124/1989), sin que quepa plantear conflicto de competencia por esta inactividad (STCO 201/1990), siendo responsabilidad del Estado seguir ejerciendo la competencia (STCO 155/1990).

#### **4.4. El nuevo reparto competencias en materia de «inmigración socio-económica»: un cambio no sólo conveniente sino necesario y posible constitucionalmente**

##### *4.4.1. Una nueva cuestión social, nuevos derechos y nuevas políticas: las personas inmigrantes como sujetos de derechos sociales*

Pero sin duda, en materia socio-laboral, donde el impacto del Estatuto de Andalucía será mayor es en relación al nuevo reparto de competencias promovido en relación al *fenómeno inmigratorio* en España. Aquí sí asistimos a un cambio sustancial respecto de la situación actual y que, para muchos autores, como el profesor Monereo Pérez, bien hubiera merecido una reforma constitucional. Sin perjuicio de atender a los razonados argumentos dados por él en esta Obra, no es esta mi posición.

A este respecto, vengo defendiendo no sólo la conveniencia u oportunidad del cambio, sino también la necesidad para la coherencia y eficacia en la resolución, normativa y política, de la situación, así como la plena legitimidad constitucional del nuevo modelo estatutario. Un cambio que requerirá reformas legales.

En este sentido, resulta evidente que el fenómeno inmigratorio, quizás la cuestión social más relevante del siglo XXI, no puede conformarse sobre la base de un Título competencial único, pues, como ya vimos en relación a otras materias, como el Empleo, o la Igualdad de Género, asume una marcada *vertiente transversal u horizontal*. Este doble planteamiento –ausencia de previsión constitucional material o real específica del fenómeno y complejidad de la materia por su transversalidad– justifica la necesidad de una relectura evolutiva, no voluntario-

## 114 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

sa sino obligada o exigida para una aplicación respetuosa con el entero diseño constitucional de competencias, del artículo 149.1.2ª CE.

Este precepto atribuye una competencia exclusiva al Estado sobre las «siguientes materias: 1ª... 2ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo». Como puede comprobarse en una simple lectura, el precepto constitucional procede a

- dar el mismo tratamiento competencial al fenómeno, netamente jurídico y de significado «negativo» e individual –carencia–, de la extranjería –estatuto administrativo diferenciado por carecer de nacionalidad española–, que al de la «inmigración». Pero éste es un fenómeno conexo aunque diferente, y mucho más amplio, por cuanto tiene vertientes económicas, políticas, culturales, sociales y, por supuesto, jurídicas, mucho más amplias, presuponiendo una alcance «positivo» y global o colectivo –integración de grupos de población más vulnerables
- atribuir al Estado una competencia absoluta, exclusiva y excluyente, por cuanto abarca todas las facultades de ser ejercitadas –esto es, competencias– sobre la realidad social inmigratoria –esto es, materias o ámbitos que abarca.

Aunque este protagonismo del Estado tiene fácil explicación carece, en el propio diseño constitucional, de fundamento o justificación, porque en realidad el fenómeno inmigratorio exige, desde el propio reparto constitucional de competencias, una ordenación y gestión desde diferentes títulos competenciales, tratándose realmente de una «competencia concurrente», a diferencia de lo que sucede respecto de la «extranjería», que es materia exclusiva del Estado. Una interpretación no literal sino sistemática y teleológica, en aplicación de los criterios usuales de interpretación –artículo 3.1 Código Civil y doctrina constitucional reiterada–, pone de relieve que uno de los ejes de acción en materia inmigratoria, la *integración socio-económica* –junto al control de fronteras y la cooperación exterior– precisa de un amplio catálogo de políticas públicas y sociales que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas –sanidad, vivienda, educación, empleo, acción social...

De este modo, si la extranjería está estrechamente litada a los conceptos de soberanía estatal, por lo que no puede salir de su marco regulador y de su gestión, queda claro que la inmigración precisa de una intervención coordinada y complementaria de la Soberanía y del Autogobierno. Esta es una «verdad jurídica» que la práctica de nuestros días confirma como una necesidad inexorable. La legislación de desarrollo del artículo 13 con amparo en el artículo 149.1. 2ª CE, la LO 4/2000 y sus sucesivas reformas ha ignorado hasta la fecha esta «corresponsabilidad» y, por tanto, este carácter de competencia compartida<sup>10</sup>.

10. Vid. E. ROIG «Autonomía e inmigración: competencias y participación de las CCAA y los Entes Locales en materia de inmigración». ADCP. Número 14, 2002, págs. 199 y ss.

Al Estado ha correspondido:

- la *potestad legislativa*: regula tanto la titularidad y alcance del ejercicio de los derechos y libertades, con un carácter generoso en la mayoría pero restrictivo en otros que ha generado razonables dudas de inconstitucionalidad – derechos de libertad sindical y de huelga, por ejemplo–, cuanto los mecanismos de control susceptibles de ser aplicados sobre los flujos migratorios.
- A esta competencia legislativa le ha seguido la competencia de *desarrollo reglamentario*, llevada a cabo actualmente, y tras el varapalo sufrido con la STS 20 de marzo de 2003, por el RD 2393/2004, cuyas implicaciones laborales son más que evidentes
- pero también la *potestad de organización y gestión*: le corresponde organizar y gestionar de los servicios necesarios para llevarla a cabo –el artículo 161 del Reglamento recoge la competencia de las Oficinas de Extranjeros, que depende orgánicamente de la Delegación o Subdelegación del Gobierno y funcionalmente del MTAS (RRDD 553/2004 y 1600/2004), ámbito en el que se incluye hoy la Secretaría General de Inmigración, antes residenciada, inadecuadamente pese a lo que hoy sostienen algunos, en el Ministerio de Interior.

En definitiva, a la Comunidad Autónoma sólo se le ha reconocido:

- Una competencia *asistencial*, basada en su título de asistencia social
- una *débil competencia de participación* en la gestión de la política inmigratoria. Bien mediante una actividad o *función consultiva* –elaboración del *Contingente* o *Cupo de Extranjeros*, artículo 39 de la LOExIS y artículo 79 del RLOExIS; «*Catálogo de Ocupaciones de Difícil cobertura*», a través de los Servicios de Empleo Autonómicos, artículo 50 RELOExIS–, bien a través de su presencia en órganos como el Consejo Superior de Política de Inmigración, o el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes –o en el Observatorio Español de Racismo y la Xenofobia (LO 14/2003).
- Una actividad de *gestión*. La LO 14/2003 atribuyó a las CCAA una función de colaboración con la Administración General del Estado para ordenar campañas de trabajo de temporada, lo que resulta razonable teniendo en cuenta la dimensión territorial de estas actividades y la competencia autonómica en materia de ejecución ocupacional y laboral. Sin embargo, el necesario desarrollo reglamentario no se ha producido por cuanto el artículo 57 del Reglamento limita la implicación de los servicios públicos de empleo autonómicos, en el procedimiento de autorización para trabajos de este tipo, a la publicación de las ofertas de empleo
- Una competencia de *coordinación y cooperación*. Se prevé la posibilidad de crear Subcomisiones dentro de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA para analizar, de forma conjunta, la incidencia del fenómeno inmigratorio en la Comunidad, a efectos de establecer lo que proceda en orden a las autorizaciones para trabajar y residir ( DA 2ª LOExIS).

## 116 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

A la vista de esta situación bien puede decirse que las CCAA viven el fenómeno inmigratorio desde una extrema paradoja, incluso contradicción: son las llamadas no sólo a «acoger» inicialmente al inmigrante sino a acompañar todo el proceso de integración de los inmigrantes en nuestro país, por cuanto se produce en sus territorios, y de forma diferencial, pero, sin embargo, no tienen competencias directas ni en la ordenación normativa ni tampoco en la gestión de los flujos migratorios por razones de empleo. Pero sí tienen la competencia de ejecución en materia laboral y la exclusiva en materia de «asistencia social» que, en gran medida, conforma el estatuto jurídico-real de la persona inmigrante en España. No debe sorprender, pues, que las CCAA con un mayor impacto del fenómeno inmigratorio vengán reivindicando, con total legitimidad, un mayor protagonismo autonómico en la regulación y gestión de los flujos de población, especialmente en relación a los aspectos de integración, incluida la gestión de la política de empleo para los inmigrantes, hasta alcanzar la contratación en origen, aunque ello incida en la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores.

A partir de estos planteamientos es posible entender la especial atención que a los Nuevos Estatutos de Autonomía, incluido el andaluz, está mereciendo la materia de «inmigración». En la mayoría es conformada como una materia específica sobre la que se ejercen las competencias, de diversa naturaleza, de la Comunidad. Así sucede con el artículo 138 del Estatuto catalán y con el análogo artículo 62 del Estatuto andaluz<sup>11</sup>.

En el primer plano, el reconocimiento de derechos, el Estatuto andaluz hace de la integración un objetivo y un principio básico de su ordenamiento y de sus políticas públicas. Ciertamente que no contamos con un precepto tan directo y completo como el artículo 42.6 del Estatuto catalán, a tenor del cual:

*«Los poderes públicos deben emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos».*

De este modo, vemos como se formula un «principio» y no un «derecho a la inserción de las personas inmigradas» que, como todos ellos, informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (artículo 39.2). Un principio que, como acabo de recordar, está igualmente presente en el Estatuto andaluz, pues entre los principios rectores de las políticas públicas se

11. No sucede lo mismo con el Estatuto valenciano, que pese a contemplar la atención a los derechos de las personas inmigrantes como prioridad de la Comunidad, desde su consideración como competencia exclusiva derivada de la acción social, no delimita una materia específica. Un estudio más detenido de este nuevo modelo en «Nuevos Estatutos...». *op.cit.* páginas 112 y ss.

prevé «*la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes*» –artículo 37.1 9º EAA.

Pues bien, este reconocimiento por vez primera, en un texto que forma parte del «bloque de constitucionalidad», del carácter de sujetos de derechos al conjunto de la población inmigrante extranjera, que adquiere así identidad o «carta de naturaleza» jurídica, no va a estar exenta de efectos en la regulación del reparto de competencias, en cierto modo evidenciando el carácter más formal que real, o en todo caso el alcance limitado, de la cláusula de neutralidad recogida en el ya comentado artículo 13 del EAA. En este sentido, el artículo 62 del Estatuto andaluz, análogo aunque no idéntico al artículo 138 Estatuto catalán, propone la atribución de un amplio catálogo de competencias, tanto reguladoras como de ejecución, que, de una parte, pretenden reflejar textos normativos lo que ya sucede en la práctica y, de otra, implica la reivindicación expresa de la competencia de gestión de las autorizaciones para trabajar.

#### 4.4.2. *Hacia un modelo de gestión migratoria descentralizado: la autorización para trabajar como típica competencia ejecutiva*

Un estudio comparado del artículo 62 del Estatuto andaluz respecto de su homólogo catalán, el artículo 138, deja en evidencia, una vez más, la posición mucho más vindicativa de éste respecto de aquél. En este sentido, forjado sobre pretensiones de «exclusividad», en la versión definitiva el artículo 138 aparece con un alcance más heterogéneo y limitado, aunque no renuncia a competencias exclusivas, como la regulación normativa de la acogida y la integración.

Mucho más prudente se muestra el Estatuto andaluz. Así, cierto que reivindica también para la CA «las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes» –apartado 1, letra a)–. Pero lo hace «en el marco de sus competencias», por tanto, sin pretender una competencia reguladora específica al respecto, como sí hace el artículo 138 Estatuto catalán. Por lo tanto, queda claro que por este aspecto la adecuación del precepto estatutario andaluz es plena al texto constitucional.

Mucho más comprometido es la letra b) del apartado 1. Conforme a su redacción, corresponde a la Junta de Andalucía la «competencia ejecutiva» en materia de «*autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía*». Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, así como con su legislación, incluye:

- a) *La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena,*
- b) *la tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes de autorización inicial,*
- c) *así como la aplicación del régimen de inspección y sanción*

## 118 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Finalmente, se prevé para la Junta de Andalucía una competencia de «participación» en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX».

A la vista de esta exposición, queda claro que la cuestión más relevante y novedosa en esta materia, al menos en relación al Estatuto andaluz, es la cuestión de la legitimidad, pues doy por incuestionable la oportunidad o conveniencia, de la opción estatutaria de considerar como competencia ejecutiva la autorización para trabajar, hoy ordenada y gestionada en el ámbito de la AGE. A este respecto, si partimos de una «laboralización» –hoy de nuevo cuestionada– de estos temas queda claro que se trata de una materia típicamente de ejecución «laboral», incluso en el marco del artículo 149.1.7ª y no tanto en el espacio del artículo 149.1.2ª CE. De ahí que, sea perfectamente posible, además de coherente, que quien tiene las competencias en materia de empleo y trabajo, las CCAA, asuman la concesión de autorizaciones. Para ello los inmigrantes precisarán, como es obvio, una autorización de residencia cuya concesión compete únicamente al Estado, ahora a través de las Subdelegaciones de Gobierno y en breve a través de la correspondiente Agencia de Inmigración. De ahí, la adecuada llamada que se hace a la coordinación de este tema, pues en la actualidad es el mismo documento.

Una cuestión que queda algo en el aire es si esta transferencia a las CCAA de la competencia de autorización lo será sólo para la «relación laboral» en sentido estricto –trabajo asalariado–, o también para las de trabajo autónomo. En principio, podría pensarse que el carácter restrictivo del concepto «laboral» lo excluye. No obstante, las competencias autonómicas en materia de autoempleo pueden avalar la lectura amplia.

Asimismo, le corresponde la resolución de los recursos planteados al efecto, así como la aplicación del régimen de inspección y sanción, a través de la ITSS, si bien este extremo no se especifica, por lo que pudiera abrirse la vía a un cuerpo de inspección específico del tema de las autorizaciones. Una opción que, a mi juicio, no es aconsejable.

En relación a las denominadas «competencias de participación» –codecisión o codeterminación– su trascendencia es menor, a mi juicio, y en todo caso aparecen como razonables en su propuesta. Sin embargo, por enésima vez, la versión correctora deja una mayor incertidumbre tanto el alcance de la competencia como a las vías para instrumentarse. Naturalmente, este problema tiene que ver con el primer inciso, no con el segundo, por cuanto la participación en el contingente ya está prevista y venía ejerciéndose, por lo que existe una práctica previa, si bien más limitada probablemente de la que se pretende ahora por la Comunidad Autónoma. En todo caso, debe recordarse igualmente la previsión de la DA 2ª de la LOExIS, que ya abre un campo importante para ejercer esta coordinación y cooperación, a todas luces imprescindible.

#### 4.5. La «acción social» como competencia irresistiblemente concurrente: Asistencia y Servicios Sociales y la pretensión de exclusividad de las CCAA

Dentro de los referidos objetivos de creación de Políticas y Sistemas «Autonómicos» de Bienestar, los poderes públicos autonómicos deben promover políticas públicas que fomenten la «cohesión social». Así sucede, en particular a través de la garantía de un «*sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Cataluña*» (artículo 42.1), como prevé el Estatuto de esta Comunidad, o a través de un «*eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos... más desfavorecidos social y económicamente...*», como afirma, más ambiguamente, el artículo 10.1. 14º del Estatuto andaluz.

No hay duda que ese «sistema de bienestar público» incorpora el reconocimiento de un conjunto de derechos, políticas y servicios de acción social, en los que se incluye tanto los mecanismos o técnicas de ayuda, típicos de la *asistencia social*, como de los *servicios sociales*, a favor de personas y colectivos. De ahí, que se garantice «*el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales*», en el Estatuto catalán y, con igual redacción, en el Estatuto andaluz (artículo 23.1 EAA).

Pues bien, para afrontar tan comprometida y compleja garantía en ambos casos, ilustrando lo que es regla general, se atribuye *competencia exclusiva* en la «*materia de servicios sociales*» –artículo 6 EAA–. Esta competencia incluye, en todo caso la:

- a) Regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y prestaciones económicas con finalidad asistencial, así como las complementarias de otros sistemas de protección pública
- b) La regulación y la aprobación de los Planes y los Programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social (*prestaciones y servicios de inserción social*)
- c) Instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación (*Sistema Autonómico o «externo» de Servicios Sociales*)

De nuevo hay que destacar algunas diferencias en la redacción del Estatuto catalán –artículo 166.1– y el andaluz. El primero contempla expresamente como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la intervención y el control de los Sistemas de Protección Social Complementaria privados (*Previsión Social Complementaria Externa a la Seguridad Social*). En todo caso, ambas regulaciones coinciden en la regulación de dos aspectos que estimo especialmente problemáticos, como son

1. el relativo a lo que puede definirse sintetizadamente como «acción social autonómica complementaria al Sistema de Seguridad Social», por un lado

## 120 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

2. el que refiere a instrumentos orientados a luchar contra la exclusión social, o a favor del derecho a la inserción social de las personas y colectivos más vulnerables, como las *rentas básicas y/o mínimas*, por otro.

Como acaba de referirse, los Estatutos Autonómicos reservan este espacio únicamente a la Comunidad, al ser competencia «exclusiva», lo que supone, a mi juicio, una manifiesta extralimitación si se interpreta en sentido rígido, totalizador y excluyente. La razón está en que estas materias contienen espacios de concurrencia con la Seguridad Social –Servicios Sociales del Sistema, ahora gestionados por las CCAA pero regulados por el Estado–, o con otros títulos legítimos del Estado, como el relativo a la igualdad de derechos –como ilustra lo sucedido con la protección de las situaciones de dependencia<sup>12</sup>.

Lo primero que debe llamar la atención de la redacción estatutaria es el claro desplazamiento de la denominación constitucional, el viejo término de «asistencia social», por el de «servicios sociales», también de larga tradición pero ausente en el diseño del reparto constitucional de competencias. Sólo encontraremos una referencia al mismo en el artículo 50 CE (personas mayores). Por tanto, de inmediato se plantea si estamos ante un puro cambio léxico o se trata de algo más, como parece.

Consecuentemente, la segunda cuestión que emerge el primer plano de la escena jurídica es determinar *cuál es el alcance de esa competencia exclusiva*, en especial cuando se trata de temas que pueden formar parte del Sistema de Seguridad Social, tanto en su modelo de regulación vigente como de inmediato futuro. De nuevo, estamos ante a más que discutible técnica de determinar lo que es competencia de la Comunidad sin atender a una visión más global del ordenamiento, tratando de frenar o excluir cualquier espacio de crecimiento o evolución futura del ámbito estatal –técnica de congelación de competencias del Estado.

En tercer lugar, y para finalizar con estas anotaciones generales, también es reseñable que se haya perdido una buena oportunidad, al menos a mi juicio, para actualizar terminológicamente el ordenamiento jurídico y clarificar una situación que, fuera de la acción legislativa, no tiene solución posible ni en sede doctrinal ni jurisprudencial. Cómo no, me refiero a la actual aporía en que hoy se encuentra encerrado el debate relativo a la distinción entre «Asistencia social», «Servicios Sociales», «Seguridad Social» y «Acción social». En mi opinión, este último concepto nos permite englobar en un mismo ámbito los dos primeros conceptos –Asistencia y Servicios Sociales.

---

12. Una posición fuertemente crítica con la pretensión del Estado de seguir afectando lo que sería una competencia exclusiva de las CCAA, la de Asistencia Social, mantiene el profesor L.E. De la Villa en esta obra. Remitimos a su muy autorizada y sugerente pluma, aunque no se compartan todos los argumentos.

Entrando ya en un plano de análisis más concreto de la regulación estatutaria, el apartado 1 del artículo 61 del EAA refiere de forma conjunta a 3 ámbitos de competencia exclusiva que, concurrentes en parte con el Sistema de Seguridad Social, merecen deslindarse. Así, la Junta de Andalucía –o la Generalidad catalana, o la valenciana...– asume competencias de ordenación reguladora sobre los siguientes aspectos:

- a) la actividad de *servicios sociales*
- b) las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas *asistenciales*
- c) las prestaciones técnicas y económicas *complementarias*

La regulación estatutaria parece responder tanto a los criterios elaborados, de forma incierta y en todo caso polémica, por la STCO 239/2002, como a la traducción que de los mismos hizo la Ley 4/2005 y que plasmó en la actual redacción dada al artículo 38.4 LGSS. Precisamente, dejando a un lado la cuestión de los «Servicios Sociales», la formulación vigente permite distinguir dos tipos de prestaciones autonómicas incidentes, de diverso modo, en la Seguridad Social: *prestaciones asistenciales* y *prestaciones complementarias*.

Las primeras, las *asistenciales* responden claramente al título recogido en el artículo 148.1.20 CE y refleja la visión hasta ahora dominante en torno al juego de la Asistencia Social, entendida como técnica de protección frente a situaciones de necesidad y/o riesgo, o respecto de personas o grupos de población, no atendidos por el Sistema de Seguridad Social. De ahí que operara como técnica diferente a ella, tratándose de una acción externa por completo a aquel Sistema –STCO 76/1986.

Las segundas, las *complementarias*, atienden a la consagración y reforzamiento de una práctica difundida en los últimos años en nuestra experiencia y avalada, no sin críticas, por la STCO 239/2002, conforme a la cual la CA puede incidir en el Sistema de Seguridad Social mejorando su protección, mediante prestaciones que complementen o suplementen la protección dada a los beneficiarios de la Seguridad Social. Conforme al actual artículo 38.4 LGSS serían:

- las prestaciones suplementarias o complementarias en sentido estricto de las prestaciones no contributivas del Sistema de la Seguridad Social (párrafo primero del artículo 38.4 LGSS)
- las «ayudas» de cualquier naturaleza que, distintas de la Seguridad Social y «en el ejercicio de sus competencias», puedan establecer las CCAA en beneficio de los pensionistas residentes en ellas (párrafo 2º).

Conviene dejar en todo caso claro, lo que no es poco en materia tan escurridiza y abigarrada, más por razones políticas que técnicas, que esta intervención autonómica siempre ha de sustentarse en un título propio –asistencia o servicios sociales–. Por tanto, no sólo atendiendo a una lectura constitucional del artículo

## 122 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

38.4 LGSS sino del artículo 61.1 EAA –y de los artículos 165 y 166 del Estatuto catalán–, no tiene cabida, como parecen sostener algunos sectores doctrinales, una competencia para regular libremente *prestaciones autonómicas de Seguridad Social complementarias* de las prestaciones básicas –estatales– del Sistema.

## 5. VALORACIÓN FINAL

La idea de diversidad jurídica es inherente al reconocimiento de la autonomía. Aunque no sin tensiones, unas resolubles, otras no tanto, en línea de principio, la diversidad ha de entenderse conciliable con la garantía de igualdad básica de todos los ciudadanos españoles –STCO 225/1993–. A tal fin, parece claro que las eventuales desigualdades en el reconocimiento de derechos y disfrute de prestaciones tendrán que contar con una adecuada justificación basada en un doble fundamento. El primero, el margen de autogobierno que deriva del ejercicio, con la extensión y grado que en cada momento determinen sus instituciones –Consejos de Gobierno, Parlamentos–, de sus competencias, sean *exclusivas, compartidas o concurrentes*.

El segundo, el ámbito de intervención adicional que, incluso respecto de competencias propias del Estado, permita, o exija, la necesidad de atender, desde la proximidad de las instituciones de autogobierno, a:

- los «*desequilibrios territoriales*» hoy existentes
- y los referidos «*hechos territoriales diferenciales*»

Sea cual sea la posición que se mantenga al respecto, es innegable que el equilibrio necesario entre ambos principios del Estado Social de Derecho –el de diversidad y el de solidaridad– pasa por aceptar que el principio de autogobierno legitima a la Comunidad para hacer una planificación propia y diferenciada de las «políticas sociales» a diseñar y poner en práctica en «su» territorio. No es en modo alguno dudoso ya que las CCAA tienen derecho a imprimir, en cada momento, el ritmo que consideren más oportuno en las políticas y organización de servicios públicos orientados a garantizar la efectividad de los derechos sociales reconocidos en la CE. Ahora bien, ¿cabe en el diseño constitucional no ya el reconocer un catálogo de derechos sociales diferenciados sino también el regular de forma diversa el alcance de sus garantías, como pretenden los Nuevos Estatutos?

Hemos visto que la respuesta no puede hacerse de modo general, o en abstracto, sino que requiere matices. Por eso es necesario analizar con detenimiento, y sin prejuicios ideológicos –lo que no excluye convicciones previas sobre el autogobierno o sobre la unidad de los marcos reguladores– cada precepto, en relación a su redacción y en su contexto, tanto real –experiencia jurídica–, como institucio-

nal –marco normativo infraestatutario–, y por supuesto constitucional. Pero esta opción analítica, de «pluma» o «brocha fina», no impide evidenciar la necesidad de promover una revisión o relectura de la cláusula social del Estado Constitucional a la luz del principio de autonomía territorial, cuyos efectos expansivos de éste no puede dejar de proyectarse en el entendimiento tradicional del reparto constitucional de competencias en las materias de «trabajo» y «protección social», términos que no se identifican estrictamente con los usados por la CE.

Y es que el transcurso del tiempo no puede dejar de influir, incluso de modo más intenso que en cualesquiera otra norma, en la comprensión de los textos constitucionales, con vista a determinar el sentido y alcance de las reglas de solución aportadas para los conflictos y problemas que se suscitan en una realidad socio-económica notablemente cambiada en relación a la que existía en 1978, esto es, en el momento constituyente. Si el Derecho ha de entenderse en sus Tiempos, la CE, como pieza clave del mismo no puede comprenderse al margen de esta dimensión evolutiva (artículo 3.1 Código Civil). Las normas constitucionales relativas al reparto de competencias, que no son sino un sistema de distribución de poderes de regulación, de organización, gestión y financiación de parcelas de la vida social, no pueden vivir ajenas a realidades que no existían, o que ahora revisten una complejidad superior a su formulación.

Así sucedería con «cuestiones sociales» como el «empleo», la «inmigración», la formación profesional, la «dependencia» y en general la «acción social», superadora del viejo y trasnochado concepto de «asistencia social», etc... También con las cuestiones de género o la salud laboral... Se trata en gran medida de «materias horizontales» o «transversales» que, en consecuencia, afectan o implican a una amplia y heterogénea gama de los títulos atributivos de competencias previstos en la Constitución, unos de la Administración General del Estado y otros de las Comunidades Autónomas, amén de afectar intensamente al tercer nivel de autonomía político-administrativa, la Local.

Esta caracterización compleja se produce fundamentalmente en el amplio mundo de lo que hoy se conoce como «Protección Social», extendido e incierto macroconcepto que engloba a los tradicionales Sistemas de atención a las situaciones de necesidad pero que carece de referencia expresa en el diseño constitucional de competencias, pero también en el mundo del «Trabajo», cuyas fronteras no se delimitan ahora ya en los mismos términos que sucedía a la altura de 1978. En ambos caso, para afrontar estas nuevas realidades el esquema clásico y dominante basado en las «competencias exclusivas», más si se entienden como pretendidamente exclusivas y excluyentes, presenta hoy notables quiebras, evidenciando insuficiencias e inadaptaciones, por lo que la atención se dirige principalmente hacia las «competencias compartidas».

Para estas últimas, el punto de partida central es el carácter «complementario» de las diversas acciones y, por tanto, la necesidad de instrumentar mecanismos

## 124 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

eficaces de *colaboración* entre ellas y de *coordinación*, aceptando incluso diferencias de regulación, organización y gestión de determinadas prestaciones, sin perjuicio del respeto al insoslayable límite de la «igualdad básica». En el ámbito de las «*relaciones de trabajo*» cabe reclamar la atención sobre los claros ejemplos de las políticas de empleo, incluyendo la política de formación profesional, y la «de inmigración socio-económica», así como las contemporáneas «políticas de salud laboral», que desborda claramente el ámbito de las relaciones de trabajo asalariado. Y en el de las «*relaciones de protección social*», son muy ilustrativas las evoluciones, muy paralelas, experimentadas por la *técnica de los «Sistemas Nacionales»*, tanto en los ámbitos ya consolidados –Salud, Empleo–, como en los que están pendientes de consolidar pero que ya se han iniciado –¿Dependencia?–, o que habrá que forjar entre todos a no tardar demasiado –Servicios Sociales, Rentas Básicas...

Si los Estatutos de Autonomía en general son una buena oportunidad para ello, bienvenidos, y si no lo son en sí mismos, a todos los poderes públicos incumbe, en cumplimiento del diseño constitucional del Estado Social de Derecho, impulsar una actualización de los mismos en tal dirección. Quizás los riesgos de inseguridad y desigualdad sean relevantes, pero no menos sugerentes, o incluso, mayores son las oportunidades de transformar en realidad, o al menos aproximarse más, los derechos sociales de las personas que hace un cuarto de siglo promoviera la CE, cuyo programa dista de estar realizado.

## **CAPÍTULO IV. EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA LABORAL A LA PRUEBA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS**

*Manuel Carlos Palomeque López  
Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social  
Universidad de Salamanca*

### **1. EL PROCESO POLÍTICO DE REFORMAS ESTATUTARIAS DE SEGUNDA GENERACIÓN**

Las CC AA han iniciado en su mayoría, a raíz del nuevo escenario político surgido en España tras las elecciones generales de 2004 y la formación de un Gobierno socialista, un singular proceso de reforma de sus Estatutos de Autonomía [la «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», art. 147.1 CE]. Naturalmente, este proceso se ajusta al procedimiento establecido en los mismos y encaminado a su «aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica» (art. 147.2 CE). Se trata, desde luego, de un proceso jurídico peculiar por su propósito y alcance político.

La razón de esta apreciación es que se aparta de modo significativo de las sucesivas reformas precedentes experimentadas por los textos estatutarios desde su promulgación y entrada en vigor [durante el período comprendido entre los años 1979 y 1983], y a lo largo de los veinticinco posteriores, cuyo ciclo reformador no había dejado de responder unitariamente a la lógica inicial y simple de la ampliación competencial progresiva. Ahora, en cambio, la reforma estatutaria, que bien puede ser tenida por ello y frente a las anteriores como de segunda generación, se propone decididamente, junto a la consecución del techo competencial constitucionalmente posible, décadas después de la formulación estatutaria inicial [o ampliada por reforma o ley orgánica de transferencia posteriores] de las com-

## 126 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

petencias autonómicas efectivas, una nueva definición institucional de las relaciones entre el Estado y las CCAA.

Este modelo político novedoso arranca, sin duda [el fracasado Estatuto Político de Euskadi o “Plan Ibarretxe” había sido con anterioridad una propuesta harto diversa], de la reforma estatutaria en Cataluña. Ésta fue promovida por el gobierno tripartito de la Comunidad Autónoma [proposición de ley de la Generalidad, octubre 2005] y que cristalizará, no sin un debate político y social demoledor, que se cobraba entre otras consecuencias directas la convocatoria anticipada de elecciones autonómicas, en la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pendiente de 2 R.I.

Con todo, como ya ha quedado expresado en capítulos anteriores de esta Obra, 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 LO 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 (BOE, 11 de abril). Las Cortes Generales conocen ya, es verdad que en diferentes fases de su tramitación respectiva y amparadas también por acuerdos políticos entre los grupos socialista y popular, de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Andalucía [completada en su gestión parlamentaria y pendiente de referéndum territorial], Illes Balears, Aragón y Canarias.

El nuevo ciclo de reforma estatutaria responde, por lo demás, a rasgos definitorios precisos, susceptibles además 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» [así, el preámbulo de la proposición de reforma del Estatuto para Andalucía] en el siglo XXI. Todo lo más, se reconoce que la modificación emprendida es «una reforma de mucho más calado, una reforma sustancial que permita disponer de un Estatuto que, dentro del marco constitucional, esté equiparado al más alto nivel» [preámbulo de la LO 1/2006, de reforma del EA de la Comunidad Valenciana]. Se aprueban, a fin de cuentas, cuerpos normativos voluminosos, que proceden a la revisión completa del conjunto del articulado precedente (EA Comunidad Valenciana), cuando no a una nueva redacción sistemática de la totalidad (EA Cataluña). En todos 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 todavía en vigor.

Como consecuencia de ello, y en segundo lugar, los nuevos Estatutos de Autonomía asumen definiciones institucionales también nuevas de las respectivas CC AA. Frente a la nomenclatura constitucional de «nacionalidades y regiones» titulares del derecho a la autonomía política [dentro de la «indisoluble unidad de la nación española», art. 2 CE], los Estatutos renovados se inclinan por lo común [el EAC la define como «nacionalidad», sin perjuicio de la mención preambular a su consideración como «nación» por el Parlamento de Cataluña] por el título inédito de «*nacionalidad histórica*» [art. 1 EA Comunidad Valenciana; artículo 1 EA Andalucía y propuestas de reforma de EEAA, que mencionan en su preámbulo la expresión de «realidad nacional», Illes Balears y Aragón, no así Canarias, que se define como nacionalidad].

Este carácter «histórico» de las CC AA, cuyos Estatutos rebuscan ahora 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. Recuérdese que la única virtualidad jurídica radicaba ciertamente [lejos de cualquier consideración puramente histórica o científica, por lo que no dejaba de sorprender la contumaz ignorancia incorporada a expresiones frecuentes como «nuestra Comunidad tiene tanta historia como otras»] en el procedimiento constitucional que los territorios debían seguir para el acceso a su autogobierno y su constitución en Comunidades Autónomas [la vía común o «lenta» del art. 143 CE y la vía especial o «rápida» del art. 151 CE].

De tal modo que, sólo 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 II República y durante la transición política lo segundo]. En consecuencia, estas CCCAA [«históricas»] podían, de acuerdo con la segunda transitoria constitucional, 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. tras. 2ª CE).

## 128 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Con todo, es seguro que las nuevas definiciones estatutarias de «nacionalidad histórica» pretenden pescar además, de modo erróneo y excesivo, 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 aquélla y de los Estatutos de Autonomía (disp. ad. 2ª 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. Así 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, deberes y principios rectores» de los ciudadanos de Cataluña, «derechos sociales, deberes y políticas públicas» de los andaluces, «derechos, deberes y libertades de los ciudadanos de las Illes Balears», «derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas», etc].

Se procede, pues, 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 [la propuesta de reforma del EA de Canarias se limita en este ámbito a mencionar la titularidad de sus ciudadanos de los derechos y deberes reconocidos en la CE y demás textos generales], 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 EA de Cataluña, por todos).

Y, 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, como ha sucedido en el Estatuto andaluz.

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 estafalaria «cláusula Camps» [así denominada en honor de su promotor el Presidente de la Comunidad Autónoma] 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. ad. 2ª EA Comunidad Valenciana). O la declaración, retórica e incomprensible por sus excesos, contenida en la propuesta de reforma del 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 la disposición adicional primera de la CE (disp. ad. 3ª). O, en fin, la petición de adopción a favor de la CA del procedimiento constitucional de transferencia o delegación del art. 150.2 CE.

A la vista de todo lo cual, y en desarrollo del guión aceptado para esta reflexión, procede contemplar las nuevas soluciones estatutarias [y la regulación de las competencias autonómicas que en ellas se contienen], desde la perspectiva constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CC AA, en materia laboral de modo singular.

## **2. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA**

La «organización territorial» del Estado resultante de la Constitución (art. 2 y título VIII CE) se construye ciertamente sobre el exponente institucional básico de las Comunidades Autónomas, titulares del derecho a la «autonomía de las nacionalidades y regiones» que integran España (arts. 2 y 137 CE). De modo que, y como una consecuencia inmediata de su ejercicio, la autonomía política de los entes territoriales que componen la estructura del Estado conduce de modo directo a la diversidad jurídica dentro del sistema político, esto es, a la existencia habitual de regulaciones territoriales diferenciadas de una misma materia. Corresponde por ello a la propia Constitución, cuya tarea en este punto es de todo punto indispensable, la determinación jurídica de las respectivas esferas de actuación normativa de las unidades territoriales del Estado.

Así pues, el esquema jurídico general de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas adoptado por la Constitución se construye a partir de cuatro reglas principales. A saber:

## 130 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

1ª. La atribución al Estado de competencias exclusivas sobre un conjunto de materias taxativamente determinadas [entendidas como «conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la realidad social», STC 133/1997], que recoge en sus treinta y dos apartados el artículo 149.1 CE [«el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias»].

Un análisis más atento del contenido del precepto pone de manifiesto al instante, sin embargo, que buena parte de las materias contempladas son objeto, en realidad, de competencias «concurrentes» o «compartidas» por el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 1/1982), sobre la base de la distinción normativa [a partir de expresiones tales como «sin perjuicio de» o «legislación básica»] de un doble plano de actuación respecto de la materia acotada por la competencia [legislación y ejecución, básicamente]. Así pues, lo que realmente se atribuye en exclusiva al Estado son determinadas competencias sobre las materias recogidas en la mencionada lista, por lo que se trata de competencias exclusivas y no, lógicamente, de materias exclusivas.

De este modo, 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 las siguientes materias (art. 149.1 CE): 7ª) la legislación laboral, «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas»; y 17ª) 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 verdaderamente, sin embargo, atribuciones competenciales que el Estado y las Comunidades Autónomas comparten sobre las materias laboral y de seguridad social. 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 tales materias, que deriva de la propia letra de los preceptos constitucionales referidos. Las Comunidades Autónomas pueden asumir de modo efectivo como competencias propias, y así lo han hecho en los términos que recogen sus normas estatutarias, la «ejecución» de la legislación laboral [del Estado], así como el «desarrollo legislativo» de la legislación básica [del Estado] y la «ejecución» de los servicios de la seguridad social.

2ª. 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 CA, 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 CE había contemplado, sin embargo, diferentes fórmulas institucionales acerca de la asunción de las competencias potencialmente autonómicas por cada CA [además de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, art. 144 b) y DT 5ª 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, de asistencia social y de sanidad e higiene], lo que determinaba a la postre la amplitud del nivel competencial efectivo en cada caso. Unas CC AA [Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, las tres primeras consideradas «históricas» a los efectos de la ya mencionada DT 2ª CE] accedieron a su autonomía territorial a través del procedimiento del artículo 151 CE [Comunidades de régimen especial o de vía rápida]. La consecuencia fue 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 conforme al art. 149.1 CE.

De este modo, tales CCAA no quedaban condicionadas lógicamente por las previsiones del artículo 148. 1 y 2 CE. Fue el caso, asimismo, de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con la LO 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).

En cambio, las restantes CCAA, que adoptaron el procedimiento común u ordinario de acceso a la autonomía territorial (art. 143 CE) pudieron asumir en un primer momento tan sólo [asunción originaria limitada de competencias potencialmente autonómicas] las competencias enumeradas en los veintidós grupos de materias contenidas en la lista del artículo 148.1 CE [entre ellas, el fomento del desarrollo económico del propio territorio, art. 148.1.13ª CE; la asistencia social, art. 148.1.20ª CE; y la sanidad e higiene, art. 148.1.21ª CE], entre las que no figuran como se sabe las materias «laboral» y de «seguridad social» [incluidas en la relación del art. 149.1 CE, relativa a las competencias exclusivas del Estado]. Sólo «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos», estas Comunidades podrían «ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido por el artículo 149» CE (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 CE. Y el procedimiento previsto en el artículo 150.2 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 [sin duda con ampliación de la finalidad originaria del supuesto constitucional] para completar el cuadro inicial de competencias propio de las Comunidades de régimen ordinario o de «vía lenta».

## 132 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

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 artículo 148.2 CE y coincidente en la práctica con la propia entrada en vigor de los correspondientes Estatutos de Autonomía] fue utilizado tan sólo para Canarias [LO 11/1982, de 10 de agosto, de idéntica fecha que el EA] y la Comunidad Valenciana [LO 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 ex artículo 143 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 CE, según la cual «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado». En tanto las demás Comunidades de régimen común recibieron una transferencia diferida [consumido el período de cinco años previsto en el artículo 148.2 CE], viendo sin embargo cómo transcurrían sobradamente los cinco años iniciales previstos en el artículo 148.2 CE y otros cinco más, sin que hasta finales de 1992 se abriera efectivamente el proceso de ampliación de las competencias contenidas en la lista inicial del artículo 148.1 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 LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE [Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León]. El resultado final había de ser, por cierto, la equiparación sustancial [no total o absoluta, sin embargo] entre las competencias de las Comunidades Autónomas de régimen común que estaban pendientes de ello y las propias de las Comunidades especiales ex artículo 151 CE. El referido proceso de ampliación de competencias autonómicas y de racionalización de su ejercicio quedaba culminado, en fin, con la incorporación de aquéllas 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 CE.

Con todo, la reforma de los Estatutos de Autonomía adoptaba más adelante, como se sabe, una nueva formulación política durante los primeros años de nuevo siglo y la etapa del gobierno socialista surgido de los elecciones generales de 2004, la reforma estatutaria que he denominado de segunda generación y que constituye el objeto del presente estudio. Su caracterización radica, más allá de su propósito de ampliación competencial y mejora de las condiciones de autogobierno de los territorios autonómicos implicados, en nuevas definiciones institucionales de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

3ª. La atribución excepcional a las Comunidades Autónomas de competencias de titularidad estatal.

A través de un doble mecanismo singular contemplado en el artículo 150 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).

4ª. 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 [constitucional o estatutario] competencial. 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 éstas», siendo en todo caso el Derecho estatal supletorio del propio de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE).

### 3. COMPETENCIAS DEL ESTADO EN MATERIA DE TRABAJO: - «LEGISLACIÓN LABORAL»

El Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral, «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.7ª CE). Una interpretación sistemática del término «legislación» a lo largo de los sucesivos apartados del artículo 149.1 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 ésta 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 149.1.7ª 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 CE 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[.]».

A partir de esta sentencia, el Alto Tribunal habrá de mantener, ya de modo invariado y reiterado, el «concepto material y no formal constreñido a las leyes» de legislación laboral (SSTC 35/1982, 57/1982, 249/1988, y 195/1996). 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», de modo que «ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal» (STC 195/1996).

Y en el ejercicio de esta función aplicativa, las CC AA sí pueden realmente, sin embargo, promulgar disposiciones normativas internas o de organización como manifestación de su potestad organizatoria [«los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a aspectos organizativos» y afectar a «la mera estructuración interna de la organización administrativa» (STC 18/1982), 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». «El concepto de «legislación laboral» [precisaba inicialmente la STC 35/1982], cuyo primer término tiene la considerable fuerza expansiva que ya hemos señalado, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo "laboral" se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo 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». 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 y 360/1993].

De esta acotación constitucional del alcance del término «laboral» 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 recientemente 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 149.1.17ª CE). Por lo que, lógicamente, habría de ser el Tribunal Constitucional quien, a través de la subsunción de las mencionadas categorías

## 136 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

institucionales en las materias constitucionales específicamente contempladas, 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 sobre infracciones y sanciones en el orden social (LISOS).

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. 149.1.7ª 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 195/1996). 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. 149.1.7ª 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. 149.1.7ª CE), lo cierto es que la gestión y aplicación de dicha normativa puede ser competencia de las CCAA en el ámbito de sus correspondientes territorios, de la mano de la facultad de ejecución de la legislación laboral del Estado (art. 149.1.7ª CE). Una competencia hoy asumida por todos los Estatutos de Autonomía.

En este sentido, el Tribunal Constitucional decidía que la atribución a las organizaciones sociales firmantes del Acuerdo tripartito sobre formación continua de «todos los aspectos» relativos a la organización, gestión y distribución de fondos de las medidas de formación vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre ejecución de la legislación laboral (STC 95/2002). 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 sólo de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal (SSTC 360/1993 y 195/1996), habría que concluir seguramente, por ejemplo, que las CCAA no pueden regular acciones propias de estímulo a la contrata-

ción laboral. Y, sin embargo, ello no es así, como se verá más adelante. Las CCAA 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.

#### **4. COMPETENCIAS DE LAS CCAA EN MATERIA DE TRABAJO Y EMPLEO**

En materia laboral, todas las CCAA disponían estatutariamente, ya antes de las reformas aquí consideradas, de competencias de ejecución de la legislación laboral del Estado (art. 149.1.7ª CE), esto es, de asunción de la actuación administrativa [y reglamentaria interna] necesarias 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 [técnica de fiscalización constitucional de la actividad autonómica, SSTC 6/1982, 32/1983, 42/1983, 76/1983, 194/1994 y 63/1996] y de las competencias sobre migraciones interiores y exteriores y fondos de ámbito nacional y de empleo reservadas al Estado. De este modo, en fin, la «potencial diversidad aplicativa» de la legislación laboral del Estado es «consustancial» al Estado de las Autonomías y no contradice el artículo 149.1 1ª CE (STC195/1996).

Las Comunidades Autónomas disponen también de competencias en materia de política activa de empleo [intermediación laboral, fomento del empleo y formación profesional ocupacional]: «el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas» (art. 3.2 Ley de Empleo, LE). A tal fin, los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas [integrantes junto al Servicio Público de Empleo Estatal del Sistema Nacional de Empleo, art. 5 LE] habrán de ser, de acuerdo con la capacidad de autoorganización de cada una, los órganos o entidades a los que las respectivas Administraciones encomienden «el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral [...] y de las políticas activas de empleo» (arts. 17 y 18 LE).

Todo lo cual se asienta constitucionalmente, por cierto, sobre títulos competenciales plurales. Por lo pronto, la ya referida competencia de «ejecución» de la legislación laboral del Estado (art. 149.1.7ª CE), en la medida en que el «servicio de empleo público y gratuito» a trabajadores y empresarios [intermediación laboral] que garantiza el Sistema Nacional de Empleo [art. 6.1 b) LE] descansa jurídicamente sobre un entramado de obligaciones legales impuestas a los sujetos de la relación laboral por disposiciones reguladoras del contrato de trabajo (art. 16 LET), por lo que pocas dudas caben acerca de la pertenencia de la regulación

## 138 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

de esta materia a la legislación laboral, como competencia atribuida en exclusiva al Estado (art. 149.1.7ª CE, STC 195/1996). Con la consecuencia de que la asunción estatutaria de las competencias relativas a la ejecución de la legislación laboral del Estado comprende asimismo la propia de la legislación sobre el servicio de empleo público y, de su mano, la gestión y organización en los respectivos ámbitos territoriales, de las funciones de inscripción y registro de los demandantes de empleo, de registro de contratos de trabajo y de recepción de comunicaciones sobre su celebración y terminación, así como de autorización de las agencias de colocación cuyo ámbito de actuación no exceda del territorio de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, la adopción autonómica de programas propios de fomento del empleo, dentro de una extraordinaria diversidad de denominaciones y de regímenes jurídicos y a través de la concesión de subvenciones económicas de muy variada cuantía [complementarias o no de las ofrecidas por el Estado] en favor de las empresas que contraten a trabajadores pertenecientes a colectivos específicos con problemas de inserción social, encaja de modo pleno dentro de la competencia de «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general» (art. 148.1.13ª CE). A las Comunidades Autónomas les corresponde, en cualquier caso, el desarrollo en el oportuno ámbito territorial de la competencia estatal sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13ª CE).

Y, de este modo, todos los Estatutos han asumido estas competencias como exclusivas, con formulaciones normativas semejantes [articuladas según los casos sobre las nociones de planificación, ordenación, promoción o fomento de la actividad y el desarrollo económico de la Comunidad]. Este marco ampara las acciones de política de fomento de la ocupación que puedan adoptar los Consejos de Gobierno y las Administraciones autonómicas. Las competencias relativas al fomento del empleo no legitiman naturalmente a CA, sin embargo, para invadir otras esferas atribuidas en exclusiva al Estado, como es la legislación laboral (art. 149.1.7ª CE). Las CC AA pueden establecer subvenciones para incentivar la contratación de trabajadores en el marco de programas de fomento del empleo, pero no puede modificar la regulación general [estatal] del contrato de trabajo, ni por ello introducir nuevas causas de extinción del mismo, sin que pueda ser atendible «el argumento de la subsunción de la competencia en la materia relativa al fomento del empleo» (STC 360/1993).

Por otra parte, las Comunidades Autónomas pueden también asumir competencias de gestión y control, dentro de sus ámbitos territoriales respectivos, de las subvenciones y ayudas de fomento del empleo previstas en los programas establecidos por el Servicio Público de Empleo Estatal. Sin perjuicio de la justificación cierta de dicho título competencial en las funciones de ejecución de la legis-

lación laboral del Estado (art. 149.1.17ª CE, STC 195/1996), nada impide a la postre que dicha asunción pueda encajarse asimismo en las competencias autonómicas de fomento del desarrollo económico de cada Comunidad (art. 148.1.13ª CE) y de desarrollo y ejecución de la política económica nacional en cada territorio (art. 149.1.13ª CE).

También pueden las Comunidades Autónomas disponer constitucionalmente, por otra parte, de la gestión en sus respectivos territorios de los programas estatales de formación profesional ocupacional, que no dejan de ser otra cosa que acciones específicas de fomento del empleo. Estas funciones se justifican, así pues, en base a las competencias autonómicas de planificación de la actividad económica regional (arts. 148.1 13ª y 149.1.13ª CE) y, conjuntamente, de ejecución de la legislación laboral del Estado (art. 149.1.7ª CE), además de, en particular, las relativas a la regulación y administración en el correspondiente territorio de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 CE sobre el derecho a la educación [el art. 149.1.30ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para promulgar las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE]. El Tribunal Constitucional no ha dejado de reconocer, por cierto, la pluralidad de los títulos competenciales que permiten residenciar constitucionalmente las competencias autonómicas sobre formación profesional ocupacional, al considerar a la ejecución de la legislación laboral del Estado por las Comunidades Autónomas tan sólo como título «prevalente» [no único, por lo tanto] a este propósito (STC 195/1996). Sin que en otro caso, sin embargo, parezca tener dudas de que la adscripción constitucional de esta materia pasa de modo unitario por la ejecución de la legislación laboral estatal (SSTC 95/2002 y 190/2002).

Por último, es preciso recordar en este punto que las CC AA carecen de competencia para la gestión de las prestaciones por desempleo [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 corresponde de modo exclusivo al Estado [competencia estatal sobre el «régimen económico» de la seguridad social, art. 149.1.17ª CE], sin que en consecuencia pueda ser asumida por las CCAA al amparo de su eventual competencia estatutaria de gestión de dicho régimen. Por ello, las competencias ejecutivas de «distribución y gestión de los fondos para la protección del desempleo» asumidas por alguna Comunidad Autónoma [Extremadura, por ejemplo, art. 9.1 EA] tienen que ver, lógicamente, con el desarrollo de la política regional de empleo [ya referida].

## 5. ALGUNOS PUNTOS OSCUROS DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

El primero de ellos tiene que ver con la definición estatutaria de las competencias ejecutivas de las CC AA [además de las exclusivas y de las compartidas dentro de la tipología general de las competencias autonómicas] y su proyección a la materia laboral. Así, el nuevo Estatuto de Cataluña extiende las competencias ejecutivas de la Generalidad, no sólo a la ordinaria «función ejecutiva» [la potestad de organización de su propia administración y las funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública], sino también, de modo llamativo, a la «potestad reglamentaria», que comprende «la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado» (art. 112 EA). Para después atribuir a la Comunidad, en su momento, «la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales», comprensiva en todo caso de hasta doce especificaciones normativas singulares (art. 170.1 EA). Este mismo modelo de ordenación competencial [tipología y clasificación de las competencias] será adoptado por las reformas estatutarias de Andalucía y Canarias.

Pero esta aprobación de disposiciones reglamentarias por las CCAA para «la ejecución de la normativa del Estado» [para la ejecución de la legislación laboral del Estado, en nuestro caso], tal como establecen los preceptos estatutarios referidos y de ser entendida la atribución en su sentido literal, excede con seguridad de las posibilidades constitucionales al alcance de las competencias autonómicas en materia laboral (art. 149.1. 7ª CE), de acuerdo naturalmente [otra cosa es un eventual aunque improbable cambio de su orientación en el futuro] con la ya examinada doctrina del TC sobre este asunto. La potestad reglamentaria de las CCAA en ejercicio de sus competencias ejecutivas alcanza, conforme a la doctrina constitucional en vigor [por todas, las ya citadas SSTC 86/1991 y 102/1991], la promulgación de los reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en materia de su competencia y, todo lo más [el Tribunal Constitucional habla a este propósito de una regulación autonómica laboral de carácter «marginal»], de las normas precisas para la ejecución regular de la legislación laboral del Estado, esto es, para la regulación reglamentaria del modo de proceder en el ejercicio de la propia competencia autonómica de ejecución de la legislación laboral del Estado.

De este modo, o se reconduce [mediante la oportuna sentencia constitucional] la interpretación de los preceptos estatutarios en cuestión al sentido indicado [disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado igual a disposiciones para el ejercicio regular de la competencia ejecutiva por la CA], o por el contrario habrá que certificar su inconstitucionalidad por amparar un significado inconveniente: la viabilidad estatutaria de la potestad reglamentaria autonómica de desarrollo normativo de la legislación laboral del Estado. Así lo ha entendido, bien por

cierto, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuando a este propósito fija que ésta podrá dictar reglamentos [limitadamente] para «la regulación de su propia competencia funcional».

Carece de relevancia constitucional a mi juicio, sin embargo, en segundo término, la consagración estatutaria de marcos autonómicos de relaciones laborales [o formulaciones semejantes relativas a políticas propias en la materia]. Es el caso, señaladamente del «espacio catalán de relaciones laborales», cuya creación deberá promover la Generalidad de Cataluña, como uno de sus principios rectores, «en función de la realidad productiva y empresarial específica» de la Comunidad Autónoma (art. 45.4 EA Cataluña). Lejos de tratarse ciertamente de la acuñación normativa de un ámbito institucional propio para el desarrollo de un ordenamiento laboral autonómico, lo que habría de vulnerar como se sabe los presupuestos constitucionales de aplicación, 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 EA). Lo que, a fin de cuentas, y como señala el artículo 37.4 del propio Estatuto de Autonomía, no supone alteración alguna 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 semántica de un ámbito territorial propio [la Comunidad Autónoma], por lo demás ya operativo con anterioridad, para la práctica y el desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo dentro del mismo, reguladas éstas en todo caso por la legislación del Estado (art. 149.1. 7ª CE).

Y, en fin, las reformas estatutarias atribuyen a las Comunidades Autónomas, conforme al ejercicio de sus competencias de ejecución de la legislación laboral del Estado, la dependencia orgánica y funcional de la función de inspección de trabajo y seguridad social, así como de los funcionarios públicos que la llevan a cabo. Así se establece en el Estatuto de Autonomía de Cataluña [art. 170.2, los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función «dependerán orgánica y funcionalmente de la Generalitat») y, por el momento, en el Estatuto de Andalucía [idéntica redacción al Estatuto catalán], y Propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón [la Comunidad «dispondrá de una función pública inspectora propia»] y Canarias [ibidem Estatuto catalán].

La solución estatutaria de creación de cuerpos inspectores propios en cada CA disuelve, desde luego, el sistema institucional integrado de ITSS resultante de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, que es su Ley ordenadora. Este Cuerpo fue edificado sobre el carácter «nacional» de los cuerpos de inspectores laborales [Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Cuerpo de

## 142 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Subinspectores de Empleo y Seguridad Social] y su dependencia orgánica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales donde radica la Autoridad Central de la Inspección (Convenio 81 OIT), aunque desde el punto de vista funcional lo hagan de la Administración autonómica titular de la competencia de ejecución de la legislación laboral.

Con todo, y aunque sea posible discrepar por razones políticas de conveniencia [yo lo hago con firmeza] de la solución disgregadora acogida por la reforma estatutaria [el desempeño de la función inspectora en el vigente marco institucional autonómico ofrece un balance razonablemente positivo], lo cierto es que la cuestión suscitada por las reformas estatutarias no deja de ser de mera legalidad ordinaria [leyes posteriores derogan anteriores]. Por tanto, a mi juicio, no ofrece flanco consistente a la crítica constitucional. Y es que, para concluir, si alguna competencia autonómica ejecutiva puede tenerse por paradigmática en materia laboral, pocas dudas pueden caber que la función inspectora no sea precisamente una de ellas.

## CAPÍTULO V. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN

*José Luis Monereo Pérez*  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
*Universidad de Granada*

### 1. CONSTITUCIÓN Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. DOCTRINA DEL TC

*«...Existen formaciones políticas que ciertamente  
están sometidas al poder del Estado, sin disolver-  
se totalmente en el Estado, que no son Estados,  
pero ofrecen los rudimentos de un Estado. Son los  
'Fragmentos de Estado'».*  
George Jellineck<sup>1</sup>

Las materias relativas a las «políticas de empleo» y de «inmigración» están vinculadas al «Derecho Social del Trabajo» (que es, actualmente, bastante más amplio que el Derecho Laboral). Pero el reparto constitucional de competencias Estado-CCAA no alude expresamente al «empleo» aunque sí a la «inmigración» en sentido estricto (art.149.1.2ª CE). Ello va a plantear problemas difícilmente eludibles. El marco de referencia obligado para el tratamiento de esta materia es la comprensión del modelo constitucional de distribución territorial del poder

1. JELLINECK, G: *Fragmentos de Estado*, Introducción de M.Herrero de Miñón, Madrid, Civitas,1981, pág.57.

## 144 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

político y jurídico, porque el modelo de distribución de ese poder «en lo social» no es sino un *precipitado* del modelo general diseñado en la Constitución.

Sin duda una de las innovaciones más significativas que realizara la CE fue la construcción de un «Estado Autonómico», como nuevo modelo de organización del poder público descentralizada territorialmente. Pero desde el principio los términos de aplicación concreta del Título VIII ha sido materia que se ha revelado de gran complejidad en el plano político y técnico-jurídico. Ha tenido que ser el Tribunal Constitucional el que –en el marco de un intenso debate doctrinal– haya precisado con carácter evolutivo la interpretación del grupo normativo regulador de la distribución de competencias en el Estado Social Autonómico.

Esa complejidad deriva de un conjunto de factores interrelacionados. Lo primero que es necesario destacar es la imprecisión de la redacción del Título VIII, que ha supuesto una multiplicidad de lecturas del sistema constitucional.

Es lo cierto que parece ser que en gran medida se trata de una ambigüedad «calculada» en el proceso constituyente como exigencia de consenso político y de *textura abierta de la formulación constitucional* para dar una potencial cabida a legítimas opciones políticas de conformación del Estado autonómico. De manera que esa ambigüedad sería instrumental a la búsqueda del necesario consenso para la aceptación del texto constitucional.

De cualquier modo, es necesario superar toda lectura ingenua, porque se puede inquirir sobre el hecho de si ¿es posible acaso que una materia como esta no sea conflictiva? Toda vez que afecta a los cimientos del Estado Autonómico que parte de la premisa de la existencia de diferentes núcleos de poder constituido. Aparte de que en las sociedades humanas no cabe la paz perpetua más allá de su desaparición. Existe aquí, necesariamente, una *apertura* hacia el conflicto regulador. La pluralidad de centros de poder conduce a situaciones conflictivas, porque cada instancia («centro») de poder tiende a consolidar su espacio y a *ampliarlo* irremisiblemente. De ahí la tensión entre la unidad y la pluralidad y la tendencia hacia su articulación y composición dinámica entre esos dos elementos inherentes al bloque constitucional. Esa tensión de poderes coexistentes en un mismo espacio ha sido permanente en la experiencia de nuestro país y al tiempo ese imperfecto Título VIII de nuestra Carta Magna ha podido servir de marco de para la *transición* de un Estado autoritario centralizado hacia un modelo de Estado democrático descentralizado, que se sitúa en un punto intermedio entre el Estado regional y el Estado Federal (sin serlo en sentido técnico). Prueba de la flexibilidad del modelo constitucional ha sido el hecho de que se haya podido afrontar el actual proceso de renovación constituyente sin una previa reforma constitucional.

Interesa hacer notar el hecho de que en un sistema político democrático se reconozca la diversidad cultural y la existencia de «países» («nacionalidades») y «regiones» *dentro* de un mismo sistema político, en el sentido de Jellinek, que

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 145

vincula la idea de país (y, en general a los que denomina significativamente «Fragmentos de Estado»<sup>2</sup>) con la existencia de comunidades diferenciadas que dan lugar a formaciones políticas dotadas de autonomía, debe considerarse como un fenómeno positivo para la democratización del Estado. Ahora bien, admitido esto, el problema reside, en establecer la distribución de competencias y sus límites (la línea de demarcación competencial) para conjugar el hecho diferencial (país o región) con la exigencias de unidad y homogeneidad que imponen los valores fundamentales que también consagra el texto constitucional (igualdad, solidaridad y libertad real para todos en el cuadro de un sistema de Estado social pluralista –Estado democrático/social–, que es dónde realmente pueden tener juego). La Constitución tiene la fuerza jurídica suficiente como para aplicarse a uno de sus objetivos fundamentales como es la *transformación de la organización y de las estructuras del Estado*.

Todo ello permite comprender la importancia de acometer un estudio científico riguroso de la conformación de nuestro Estado autonómico en el actual proceso de redefinición constituyente autonómico en la dirección *de una ampliación del espacio de competencias reguladoras (señaladamente en el ámbito sociolaboral)*. La línea de tendencia es sin duda el reforzamiento de un modelo de Estado complejo o compuesto, que se construye con base a la pluralidad efectivamente existente de *centros articulados de impulso político* en nuestro espacio geopolítico interno. En tal sentido el art.2 CE reconoce y garantiza el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones («fragmentos de Estado», en terminología de Jellinek) que integran la Nación Española.

Dicho precepto acoge el fundamento político-jurídico en base al cual se ha de organizar el reparto territorial del poder, a saber: la solidaridad como principio unificador en la dialéctica unidad y autonomía. Ese derecho de autonomía se conjuga con el principio de unidad de la Nación que fundamenta el texto constitucional. En lo jurídico ello se traduce en la unidad jurídica («cohesión formal»): se conforma un sistema jurídico complejo, que se concreta en una forma de *Estado plurilegislativo* en cuyo marco se produce una coexistencia articulada e integrada de diversos centros de producción normativa (Estado central y entidades políticas territoriales). La unidad lo es también desde un punto de vista jurídico-material (racionalidad jurídica de fondo o material), pues se ha de procurar la cohesión material en la Constitución con base a los principios de solidaridad e igualdad material (arts.1 y 9.2 CE). Es, en efecto, un sistema articulado e integrador porque el mismo texto constitucional diseña un cuadro de competencias (principio de competencia, como técnica jurídica del reparto funcional) y criterios de cohesión social (principio de solidaridad) y de coordinación internormativa dentro de un

2. JELLINECK, G: *Fragmentos de Estado*, Introducción de M.Herrero de Miñón, Madrid, Civitas,1981.

## 146 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

modelo de Estado autonómico necesariamente abierto (aunque sólo relativamente por la existencia de reglas de juego y el obligado respecto a un conjunto de valores fundamentales sobre los cuales se ha elaborado la Constitución).

En este sentido la CE –acto del poder Constituyente– refleja una *decisión política previa*<sup>3</sup> sobre la organización de una comunidad política y de los valores fundamentales que la inspiran, donde adquiere una importancia extraordinaria el control de constitucionalidad realizado por el Tribunal Constitucional. Es la Constitución el instrumento de decisión jurídico-político fundamental de organización de una determinada comunidad política. Pero la Constitución no es cualquier tipo de decisión fundamental es una decisión política que se orienta hacia *integración* (Smed) de la comunidad política reconociendo el pluralismo existente y la homogeneidad social (Heller)<sup>4</sup>. Preside la pluralidad de ordenamientos jurídicos (públicos y privados) y la conformación polisistémica interna del Ordenamiento jurídico del Estado autonómico.

Es lo cierto que el grupo normativo regulador de la distribución de competencias Estado-CC AA presenta arduos problemas de adaptación entre las ordenaciones normativas en el marco del Estado plurilegislativo. Ello hace necesario establecer mecanismos de cohesión e integración interna para evitar la ruptura de un Estado autonómico que podría devenir en unidades políticas y jurídicas inconexas y desestructuradas, con lo que fracasaría en la práctica el modelo de Estado autonómico abierto dibujado en la Constitución. Entre los distintos círculos de producción normativa se sitúa la Constitución, donde se aprecia la técnica de cohesión internormativa y de articulación sistémica que el propio TC ha venido denominando «bloque de constitucionalidad», noción ésta que contribuye a preservar la unidad del sistema jurídico general.

La dialéctica entre unidad y autonomía está funcionarizada a la realización de los principios constitucionales (artículos 2, 149.1.1 y 148.1 CE). El art.2 CE formula sintéticamente esa necesaria conciliación entre unidad-pluralismo autonómico (*unitas multiplex*), al establecer que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española... y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». En la coyuntura actual se está intensificando el proceso de descentralización territorial del poder, y no sólo por la «presión» de las unidades políticas territoriales, sino también como proceso de adaptación estructural y funcional a las condiciones creadas por la mayor complejidad de gobierno político y regula-

3. Se ha advertido por Carl Schmitt que la Constitución es una decisión de conjunto sobre modo y forma de la unidad política concreta. Véase SCHMITT,C.: *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982, espec., págs.45 y ss.

4. HELLER,H.: *Teoría del Estado*, Est. prel., a cargo de J.L.Monereo, Granada, Ed.Comares, 2002; ID.: *Escritos políticos*, edición de A.López Pina, Madrid, Alianza, 1987.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 147

ción jurídica que presentan las sociedades postmodernas. La complejidad inherente a las relaciones sociolaborales parecería poder afrontarse («reducirse») mejor a través de una descentralización territorial («local» en sentido amplio) del poder.

Dentro del grupo normativo regulador, corresponde al art. 149.1.7ª el campo de acción normativa del Estado, al disponer que este tiene competencia exclusiva sobre *la legislación laboral*, sin perjuicio de su *ejecución* por los órganos competentes de las CCAA. La legislación reservada al Estado es comprensiva de la ley y el reglamento de desarrollo, con pretensión de tratamiento uniforme («bloque de legalidad») (SSTCo. 69/1988, de 19 de abril, 80/1988, de 28 de abril, etcétera). De este modo, el criterio de unidad normativa en relación a toda esta materia social queda abstractamente garantizado. Es así que en la lectura usual de dicho precepto las CCAA *no tienen, en principio, competencias normativas sustantivas a estos efectos*.

Es manifiesto que a esta conclusión asentada en la comunidad jurídica se llega con base a una determinada interpretación de los términos «sin perjuicio de la ejecución por las CCAA». Esta frase ha concitado diversas lecturas interpretativas; un debate formalmente cerrado por la doctrina del Tribunal Constitucional, aunque en ciertos aspectos se puede decir que en falso y con no pocas zonas de ambigüedad interpretativa.

Depurando la distribución competencia en materia «laboral», el TC ha entendido la expresión «legislación laboral» en un sentido jurídico-material. De manera que el carácter laboral de una regulación es lo que determina la competencia del Estado, y no el título de una determinada Ley. Por su parte, el término «laboral» ha sido objeto de una interpretación estricta.

Este carácter exclusivo refleja la opción de política constitucional por un modelo unificador del núcleo fundamental de las garantías de los valores superiores garantizados en la CE. Pero el modelo de distribución del poder territorial en el campo sociolaboral no es centralista, sino mixto, donde se combina centralización-descentralización, con la preeminencia del elemento centralizador en materias esenciales para la ordenación normativa de las políticas públicas sociolaborales. El art.149.1.7 CE (que enlaza sistemática y teleológicamente con el art.149.1.1 CE) enuncia típicamente una competencia compartida en sentido «débil» para las CCAA («ejecución»); y, viceversa «fuerte» para el Estado (exclusiva de «legislación»). Este *sistema organizativo del poder está funcionalizado a conseguir la unidad del mercado de trabajo y de su estatuto jurídico regulador general* (un mercado «normalizado» o altamente juridificado).

Con todo, a las CCAA se les ha atribuido competencias de ejecución a través de transferencias (Reales Decretos), una vez que esa asunción estaba prevista en los correspondientes Estatutos de Autonomía. También se han establecido «Convenios de Colaboración» a estos fines entre el Estado y las CCAA. Es lo

## 148 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

cierto que en el desarrollo del proceso de transferencias de ejecución de las CCAA ha adquirido una extraordinaria envergadura, hasta tal punto es así que la aplicación práctica de las normas laborales no puede ser comprendida correctamente sin tener en cuenta el grupo normativo realmente operativo que forman el entramado de normas laborales estatales y las multiplicidad de normas autonómicas de «ejecución», las cuales no siempre se atienen a una concepción estricta de la competencia «ejecutiva».

Se podría concluir de lo dicho que atendiendo a este desarrollo del marco competencial la «legislación laboral» (SSTC 86/1991 y 360/1993) y la «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social» (SSTC 69/1988 y 149/1991, 4 de julio) en cuanto integran la disciplina estatal marco para la ordenación del sistema de relaciones laborales y de seguridad social *deben predicarse uniformemente en lo esencial o básico (vale decir, coherentemente y en un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional)* para todo el Estado Autonómico y dentro de una lógica globalizadora del sistema público de protección social en su conjunto, atendiendo a las exigencias de política del Derecho igualitarias y solidarias en el Estado social. La *unidad en la diversidad* no obedece a razones técnicas, sino esencialmente políticas (Políticas de igualdad y solidaridad). De ahí que se trate de una opción de política constitucional.

En este sentido las CCAA a través de la competencia concurrente de legislación no básica, y con aplicación exclusiva al ámbito específico de Comunidad Autónoma, pueden proceder a mejorar la acción protectora dispensada por la legislación básica (y mínima a estos efectos desde el punto de vista jurídico-material) estatal. Lo que en sí supone aceptar la lógica inherente al pluralismo de subsistemas jurídicos autonómicos. En este sentido el TC había declarado que «la fijación de las bases no puede implicar en ningún caso, el establecimiento de un régimen uniforme, sino que debe permitir opciones diversas» (STCo. 48/1988, de 22 de marzo, fj. 14).

En cambio, una opción diferente, más favorable al protagonismo regulador y de acción política por parte de las CCAA, parece propiciar la CE cuando atribuye a éstas competencias exclusivas sobre la «Asistencia social», basada en técnicas de ayuda y no de previsión social (art. 148.1.20 CE). Pero ello no entraña una reserva autonómica de todo «lo asistencial», porque en el art. 41 CE debe integrarse un nivel asistencial que opera con técnicas integradas propias de una Seguridad Social renovada («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...*»), aunque ciertamente la garantía constitucional del sistema de Seguridad Social es compatible con la admisión constitucional de diversos modelos de organización de la protección pública (STC 206/1997, de 27 de noviembre). En este sentido, la Seguridad Social contemporánea no sería tan sólo una técnica de previsión (un sistema de

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 149

seguros sociales evolucionados), pues presenta también un componente o dimensión asistencial ( STC 146/1986).

En este sentido parece que desde el propio texto constitucional se puede avanzar en la *construcción de un (1º) modelo integrado de protección social pública en el Estado Autonomico*, con base a un (2º) modelo de reparto del poder político, que lejos de poder ser calificado como centralizador, se acerque a las *técnicas cooperativas descentralizadas de organización del espacio político-legislativo (de federalismo cooperativo)*. Éste se basaría más que en la lucha por las competencias exclusivas en una más positiva coordinación y cooperación permanente por parte de los poderes autonómico y central<sup>5</sup>. Es manifiesto que la consolidación e intensificación del Estado Autonomico traza una posible *tendencia federalizante, en la línea del federalismo cooperativo del modelo de Estado compuesto descentralizado*<sup>6</sup>. En esta dirección, un examen atento y detenido de los artículos 149.1 (7ª legislación laboral; y 17ª legislación de seguridad social) y del art.148.1 (20ª Asistencial), muy lejos de una primera lectura superficial y aparente, pone de relieve, que con mayor o menor intensidad, contienen auténticas *competencias compartidas* (o, incluso en algún caso «concurrentes» en sentido débil, esto es, de legislación «no básica») por el Estado y las CC AA en relación con la política de protección social; es decir, respecto a las materias laboral y de seguridad social y otras técnicas públicas de protección social.

En definitiva, *el sistema distributivo de nuestro Estado Autonomico es complejo y abierto*. Creo que es mejor que sea así frente a cualquier intento artificioso encaminado a implantar una «coherencia» forzada de carácter puramente «explicativo» (esto es, en términos de afirmar la necesaria coherencia y uniformidad para que todo el edificio construido funcione bien) y de carácter no discursivo. Hay que apartarse de esa «lógica explicativa» propia del funcionalismo estructural.

En la actual coyuntura se asiste a una expansión de las competencias en materia sociolaboral de las CCAA, lo cual se refleja en el nuevo proceso autonómico. Se está nuevamente ante una etapa de fuerte tensión entre poder unificante (principio de unidad) y poderes de diversificación (principio de autonomía). Este proceso constituyente estatutario pone a prueba el margen de flexibilidad del vigente modelo constitucional y se plantearán problemas de constitucionalidad. Esto se ha verificado ya en toda la tramitación de los nuevos Estatutos de Autonomía. En ellos se produce una ampliación de competencias a menudo «oculta» bajo el velo de una calculada ambigüedad en la redacción de numerosos preceptos. Precisamente, y aproximándonos ya al ámbito material objeto específico de este

5. LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, Marcial Pons, 1993.

6. RUIZ-HUERTA CARBONELL, A.: *Constitución y legislación autonómica*, Editorial Ibidem, 1995, pág.17.

## 150 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

estudio, especialmente destacable es el art.138.2 EAC que atribuye, en materia de *inmigración*, «a la Generalitat la competencia *ejecutiva* en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esa competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye...». Una redacción análoga a la dada por el art.62.1.b) Estatuto de Andalucía. A este respecto, no es cuestión controvertida el que las CCAA tengan competencia de ejecución en materia de inmigración, como se verá después.

Otros preceptos que se revelan problemáticos son el art.136.c) del Estatuto de Cataluña, a cuyo tenor corresponde a la Generalitat, en materia de «función pública», respetando el principio de autonomía local: «La competencia *exclusiva*, en materia de *personal laboral*, para la adaptación de la relación de puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal». Esto es materia laboral, aunque sea a estos fines más limitados y eminentemente organizativos, por lo que no parece que sea correcto atribuir una competencia «exclusiva».

Aspecto relevante del nuevo proceso constituyente es la inclusión en los Estatutos de Autonomía de las «*Cartas Autonómicas*» de derechos, con especial referencia a los derechos sociales<sup>7</sup>. Es de significar que no se trata tanto de cartas homologables a la establecida en la CE en su parte dogmática, como más bien equiparables a las «*Cartas de derechos sociales*» de los textos europeos, con una fuerza jurídica debilitada y en algún caso desprovistas de toda fuerza normativa directa (Carta Comunitaria de derechos sociales fundamentales de la UE). Por lo pronto, es de señalar que no estamos ante nada parecido a un texto de valor constitucional en sentido estrictamente técnico-jurídico (aunque los Estatutos de Autonomía cumplen funciones constituyentes del Estado Autonomo y de complementación del texto constitucional). Su existencia es un dato sin duda positivo, especialmente si permite una concreción y aplicación efectiva de los derechos sociales, pero hay que añadir inmediatamente que su valor jurídico es relativo. No parece que, en general, sus preceptos tengan fuerza normativa directa.

De ahí su carácter meramente declarativo, porque el derecho vale lo que valen sus garantías de efectividad. Aparte de ello, los nuevos Estatutos de Autonomía contienen normas concretas, de carácter programático, que acumulan declaraciones de derechos de los ciudadanos, cuyo valor jurídico también es «débil». Cabe hablar aquí de un *garantismo débil o debilitado* (que no debe confundirse con garantismo de mínimos), que se contrapone al garantismo «fuerte», el cual significa primariamente garantía normativa que se traduce en un vínculo fuerte al legislador (en este caso autonómico) en sus contenidos. Estos nuevos textos se

7. Véase Estatuto de Cataluña, Título I, Capítulo I, arts.15 y ss.; Estatuto de la Comunidad Valenciana, Título II, arts.8 y ss.; Estatuto de Andalucía, Título, arts.12 y ss.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 151

limitan a proclamar valores y derechos y, en particular, derechos sociales: existe una diferencia básica entre proclamar y garantizar. El problema es que en muchos casos las CCAA no tendrán competencias suficientes para garantizarlos. Su fuerza «jurídica» será más «declarativa» (y reiterativa en gran parte, aunque en algunos casos introducen innovaciones en el catálogo realmente significativas, como, por ejemplo, rentas de ciudadanía, protección jurídica en situaciones de dependencia, etc.) que verdaderamente constitutiva<sup>8</sup>.

En todo caso, aparte de las insuficiencias en la técnica de garantía, es muy criticable la deficitaria técnica de reconocimiento (v.gr., mezcla de «objetivos», «derechos» y de «principios») y el carácter asistemático y poco ordenado de las declaraciones autonómicas de derechos, como es fácilmente verificable con tan sólo una atenta mirada a los catálogos de derechos contenido en los nuevos Estatutos de Autonomía<sup>9</sup>. No obstante, es manifiesto que en ese valor jurídico va a influir el sistema de garantías previsto para los «derechos estatutarios» y, en relación a ello, los propios límites del marco de competencias autonómicas, entre otras cuestiones porque sobre todo en materia de derechos de contenido sociolaboral es práctica generalizada la remisión a las leyes autonómicas que los desarrollen.

En este sentido el Estatuto Catalán dedica un Capítulo IV a la «garantía de los derechos estatutarios», el cual entre otras garantías prevé: que «los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título vinculan a todos los poderes públicos de Cataluña y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares. Las disposiciones dictadas por los poderes públicos de Cataluña deben respetar estos derechos y deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para su plena efectividad» (art.37.1). Por otra parte, se establece que «el Parlamento *debe* [reténgase que es un imperativo categórico] aprobar por ley la *Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña* (art.37.2). Será este texto legal, y con los límites competenciales autonómicos, el que materialice la efectiva garantía jurídico-positiva de los derechos formulados en la parte dogmática –o de modo extrasistemático– del Estatuto.

Pero al mismo tiempo se deja sentado que: «los derechos y principios del presente Título *no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes*». Formalmente es esta una «norma de cierre» del marco competen-

8. Sobre la diferencia básica entre «proclamación» y «garantía» jurídico-institucional de los derechos sociales fundamentales, me permito remitir a mi ensayo «Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (y II)», en *REDT*, núm. 57 (1993), espec., págs.65 y ss. También desde la teoría del garantismo jurídico en una perspectiva general, véase FERRAJOLI, L.: *Derecho y Razón*, Madrid, Trotta, 1995.

9. Insiste en ello el excelente ensayo de MOLINA NAVARRETE, C.: «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las «materias de «empleo», «trabajo» y «protección social»», en *CEF-Trabajo y Seguridad Social*, núm.283 (2006), págs.53 y ss., en particular págs.68 y ss.

## 152 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

cial estatutario que pone límites explícitos a una posible extralimitación de las fronteras establecidas entre los espacios de poder regulador trazados entre el Estado central y las CCAA. Pero el posible desbordamiento de estas «reglas de juego» preestablecidas es el campo genuino de la apertura de zonas de conflicto de competencias. En dicho Estatuto se añade seguidamente, como resulta manifiesto, que «ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España» (art.37.4). Lo que más allá de la descripción no añade nada sustancialmente nuevo respecto de la cláusula o canon hermenéutico del art.10.2 de la CE, que *en sí mismo se proyecta sobre todos los Estatutos de Autonomía*.

En una perspectiva distinta, a propósito de los principios rectores de carácter sociolaboral, se imponen en el Estatuto de Cataluña una *obligación promocional y un deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los trabajadores* (Cap. V, «Principios rectores», espec., arts. 42 y 45). También el Estatuto Valenciano impone la elaboración de la Carta de Derechos Sociales (art.10.2), y con gran realismo dispone que «la Generalitat, *en el marco de sus competencias y mediante su organización jurídica*, promoverá las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos valencianos y de los grupos y colectivos en que se integren sean objeto de una aplicación real y efectiva» (art.10.4).

Se ha de reconocer que en este plano de la política de empleo en sentido tan sólo relativamente amplio (pues en ningún caso puede abarcar, por ejemplo, la protección por desempleo de la Seguridad Social ex art. 41 CE y arts. 203 y ss. de la LGSS, que está comprendida en la política de empleo en sentido amplio conforme a la definición y delimitación legal efectuada por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo<sup>10</sup>) las CCAA asumen competencias compartidas o exclusivas. Pero es de significar que dentro del campo de la política de empleo se comprende todo lo relativo a las llamadas políticas activas de empleo y las distintas acciones de formación profesional (cfr. arts.2 y capítulos II y III del Título II).

10. Según el art.1 LE, «la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por 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*». Pero respecto a la protección de las situaciones de desempleo pueden asumir facultades de dictar legislación no básica ex art.149.17ª CE, y por tanto al amparo de la competencia de legislación de Seguridad Social no básica. Por cierto, el art.2.e) LE incluye entre los objetivos generales de la política de empleo: «Mantener la *unidad del mercado de trabajo* en todo el territorio estatal, teniendo en cuenta las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales». Véase, en una perspectiva de conjunto, MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: «Comentario a los artículos 35.1 y 40 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo/Molina/Moreno (dirs.), Granada, Editorial Comares, 2002; y GARCÍA GIL, Mª.B.: *Los Instrumentos Jurídicos de la Política de Empleo*, Pamplona, Tromson-Aranzadi, 2006.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 153

Es manifiesto que el *carácter transversal u horizontal* de toda la amplísima materia comprendida dentro de la «política de empleo» sobrepasa los límites de un único título de habilitación competencial. Esto es obvio si se toma en consideración las materias ya aludidas de las políticas activas de empleo y la formación profesional o la política de protección de Seguridad Social de las situaciones de desempleo<sup>11</sup>. Los Estatutos de Cataluña y Andalucía pueden, así, acoger, por ejemplo, competencias relativas a las políticas activas de ocupación, incluyendo la intermediación laboral, y las materias concernientes a las cualificaciones profesionales en el ámbito específico de la respectiva CA. Pero podrían ir más allá del campo estricto de estas materias concernientes a las políticas de empleo (como la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo –STC 190/2002–, la gestión de las subvenciones públicas y lo relativo a la participación en la formación que supere el ámbito espacial de la Comunidad). Otras de las materias vinculadas a las políticas de empleo y que no inciden en el régimen jurídico del trabajo asalariado o por cuenta ajena es el del *autoempleo* en su dimensión individual (fomento del trabajo individual autónomo) y colectiva (fomento de la economía social)<sup>12</sup>.

Precisamente, sobre ella puede desplegarse con plena lógica jurídica las competencias sustantivas de las CCAA. Veámoslo.

## 2. EL MODELO EMERGENTE: EL TRATAMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Dos consideraciones preliminares deben hacerse respecto a la regulación autonómica de estas materias. Por un lado, la amplitud del tratamiento estatutario de los principios y derechos sociolaborales. Por otro, que una de las críticas que razonablemente se puede hacer al tratamiento en los Estatutos de Autonomía de toda materia relativa a la política de empleo e inmigración es su falta de precisión –ambigüedades difícilmente justificables– y sus carencias en lo que se refiere a la sistematización técnica. Presenta deficiencias de técnica legislativa en el modo de reconocimiento o proclamación.

11. Molina Navarrete ha señalado como exponente expresivo de ello el que la formación profesional tenga una regulación específica como la LO 5/2002, vinculada al título de Educación, diferenciado del marco de ordenación jurídica general de las políticas de empleo (la Ley 56/2003). Cfr. MOLINA NAVARRETE, C.: «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las «materias de «empleo», «trabajo» y «protección social»», en *CEF-Trabajo y Seguridad Social*, núm.283 (2006), págs.53 y ss.

12. Sobre ello puede consultarse CEREZO MARISCAL, J.M.y RUIZ CIRIZA, J.J.: *Los «falsos autónomos»*. Normas y prácticas, Jaén, Fundación Eurolingua, 2004, dirigido por C. Molina Navarrete.

### 2.1. La política de empleo en el contexto del Estado Social Autónomo

El punto de partida remite a la necesidad de acotar la noción de política de empleo. La indagación siempre reflejará el carácter multívoco y transversal de las políticas de empleo, como ya se infiere del mismo art. 1 de la Ley 56/2003, de Empleo –LE–, que delimita la noción como «el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las *Comunidades Autónomas* que tienen por 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». El art. 2 LE establece, a su vez, de forma algo confusa y reiterativa, los objetivos perseguidos por esta política. Por otra parte, la noción amplia es evidente si se atiende a varios elementos de comprensión:

- 1º) Los cuatro pilares de la política comunitaria de empleo –inserción ocupacional, fomento del espíritu de empresa, flexibilidad e igualdad de oportunidades.
- 2º) La misma LE adoptará un concepto muy amplio de políticas activas: «el conjunto de todos los programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y adaptar la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social» (art.23.1 LE). Las políticas activas de empleo pueden ordenarse del siguiente modo:
  - a) Las políticas de intermediación o colocación;
  - b) las políticas de fomento que son todas aquellas que promueven bien la contratación de trabajadores, especialmente de aquellos colectivos con menores oportunidades en el mercado de económico de trabajo, bien la inserción mediante la facilitación de un proyecto empresarial propio –política de fomento del autoempleo, individual o colectivo (relaciones de trabajo en empresas de economía social: sociedades laborales, cooperativas de trabajo asociado, empresas de inserción).
  - c) La política de formación profesional. Tras la LO 5/2002 representa un complejísimo sistema normativo e institucional integrado para facilitar la conciliación de diferentes situaciones del trabajador respecto a la relación de empleo (educación previa –formación reglada–; búsqueda de empleo –formación ocupacional–; madurez laboral –formación continua–)
  - d) Las políticas de flexibilidad de la gestión de las relaciones de personal, que se identifican de pleno con el eje de las reformas de la legislación laboral.
  - e) Las políticas de reparto de empleo (que persiguen una regulación de la demanda de empleo en atención a factores como la edad –retraso o adelan-

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 155

to de la edad mínima y máxima de acceso al mercado–, el tiempo de trabajo –reducción de la jornada, empleo a tiempo compartido–, las pautas de vida activa –activación de las prestaciones de desempleo para que incentiven la búsqueda de empleo; conciliación de la vida laboral y familiar–, la nacionalidad –políticas migratorias–).

- f) Como aspecto transversal de todas ellas está la preocupación por garantizar el Principio de Igualdad y Prohibición de toda forma de Discriminación (arts.9.2 y 17 ET; Cap. III, Título II, de la Ley 62/2003, 30.12, LMFAOS, que lleva a cabo la transposición para le ordenamiento de la Directiva 2000/78 y la Directiva 2000/43/CE, Directiva 73/2002/CE. Asimismo aparece como uno de los objetivos generales de la política de empleo recogidos en el art.2 de la LE.

La ordenación normativa que debe hacer frente al problema de crear «empleo» –o de lucha contra el «desempleo»–, si quiere ser eficaz, debe atender a la multiplicidad de causas y a la diversidad de consecuencias, todas ellas nocivas, que tiene las cifras abultadas de parados. Pero este ambicioso objetivo de política-socioeconómica supondrá, entre otras cosas, un reparto de competencias político-normativas mucho más complejo que el analizado en relación a la política «laboral», resuelto con el «fácil» esquema dual: exclusividad legislativa para el Estado Central, exclusividad ejecutiva para las CCAA. Quizás de manera un tanto simplista el TC viene incluyendo la «Política de empleo» dentro del art.149. 1.7ª CE, pero la realidad evidencia una situación bien diferente.

Uno de los problemas originarios que ha desvirtuado e incluso tergiversado en gran medida la interpretación del grupo normativo constitucional regulador de la distribución de competencias en el Estado autonómico ha sido el de su inexacta ubicación sistemática. En efecto, pese a que la Constitución no incluye nominativamente el «empleo» en ningún título competencial específico, y aún constatado el carácter netamente horizontal, o incluso transversal de estas políticas, desde la STCo. 195/1996 se ha entendido incluido en el título del art. 149.1.7ª CE. No obstante, esa ubicación transversal es en realidad predicable respecto del propio *Derecho Social del Empleo* en el cual cristaliza, desde el punto de vista científico jurídico, dicho ámbito de políticas públicas –y también sociales, e incluso «civiles».

Desconociendo ese carácter multifacético de la política de empleo, se ha tendido a afirmar la «laboralidad» a efectos competenciales de la materia concerniente a la «formación profesional continua», porque afectaría a la regulación de un derecho específico de los trabajadores asalariados en el marco de la relación jurídico-laboral (SSTC 95/2002, 230/2003; 195/1996). Con ese encuadramiento en la sistemática constitucional las CCAA sólo pueden ostentar competencias de ejecución y las de carácter instrumental a ella vinculadas (organización administrativa, dictando reglamentos internos o «ad intra», y gestión de los fondos eco-

## 156 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

nómicos adscritos a dichos fines formativos; STCo 95/2002). De manera que las CCAA no ostentan competencias propias de legislación no básica. No hay concurrencia de legislaciones sustantivas, sino simple diversificación autonómica en el ámbito de la ejecución meramente administrativa y gestora de la legislación estatal. No es de extrañar que los Estatutos de Autonomía hayan venido a abordar esta materia conformando tan sólo una *modulación en el campo específico de la ejecución de la ordenación estatal de las materias laborales*.

Con base en el *título de ejecución ex art.149.1.7ª CE*, los Estatutos de Autonomía han abordado la amplia materia acotada bajo la rúbrica de las «políticas activas de empleo», entrando en la regulación de medidas de fomento del empleo (fomento de la contratación laboral, fomento del autoempleo, subvenciones a la contratación de trabajadores, etc.). Pero hay otros títulos competenciales vinculados a la política económica y de empleo que permiten que las CCAA regulen materias de carácter sociolaboral o conexas a ellas sobrepasando la simple función de ejecución de la legislación estatal. Es el caso significativo de las previsiones contenidas en los artículos 148.1.13ª (competencias sobre las materias de «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional») y 149.1.30ª (competencia exclusiva en materia de «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art.27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia», lo que permite el desarrollo de las bases del Estado en materia de formación profesional; cfr. STC 195/1996) de la Constitución<sup>13</sup>.

Hay que tener en cuenta que el proceso de transferencias y asunción expansiva de competencias ejecutivas se inserta en una tendencia favorable a la regionalización de las políticas de empleo. Se parte de la idea de que la descentralización autonómica es un espacio idóneo para articular políticas de empleo específicas a fin de atender a las exigencias de ordenación y regulación del mercado de trabajo dentro del ámbito concreto de cada Comunidad Autónoma. La orientación hacia una especie de Derecho autonómico de empleo vendría motivada por esa necesidad político-jurídica y social de atención a la situación específica de cada espacio territorial autónomo. La experiencia acumulada por las CCAA más activas y atrevidas ha puesto de relieve que el «empleo», su creación y mejora, ha sido un ámbito de cooperación y colaboración activa entre el Estado y las CCAA, en el marco, además, de la realización de políticas de concertación social articuladas a escala estatal y de Comunidad Autónoma, bien la forma de pacto social tripartito o bien en la forma de Administración concertada, o combinando ambas formas de modo interdependiente.

13. Véase MOLINA NAVARRETE, C.: *Los nuevos Estatutos de Autonomía ...*, cit., págs.53 y ss.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 157

La Ley 56/2003, de Empleo, parece asentarse en el principio de cooperación y coordinación entre las distintas AAPP implicadas, especialmente a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (cfr. «EM» y art.7.1.a) LE). La política de empleo autonómica, coordinada con las políticas de empleo estatal general, en atención a la especificidad del problema del empleo y del desarrollo económico autonómico dentro de cada unidad política territorial. En este orden de ideas ha adquirido una singular relevancia los llamados Pactos territoriales o regionales sobre el empleo, siendo estos instrumentos concertados de intervención sobre el mercado de trabajo en el ámbito concreto autonómico.

Dichos pactos han contribuido poderosamente al desarrollo emergente de formas de Derecho del empleo autonómico<sup>14</sup>. En ellos se contienen «planes de intervención» de los poderes públicos autonómicos, con medidas de incentivación (técnica de fomento o alentamiento público institucional), tales como ayudas, subvenciones, bonificaciones, cursos de formación y readaptación profesional, atención a los colectivos especiales (parados de larga duración, jóvenes, mujeres, discapacitados, etc.), fomento del autoempleo y, en general, con creciente interés por las formas alternativas de trabajo profesional autónomo.

Es preciso destacar aquí que de forma paralela y simultánea y en coordinación con la concertación social de ámbito estatal, la concertación social autonómica ha encontrado un desarrollo realmente extraordinario. Ello en cierta medida ha estado facilitado por el creciente proceso de transferencias de funciones y servicios de distintas materias, y a la asunción de competencias efectivas cada vez más intensas en materia de política de empleo. Es ya un dato significativo el que estas políticas de concertación hayan cristalizado en dos tipos de Acuerdos Sociales Autonómicos interrelacionados. Se trata de los pactos de empleo y de los acuerdos de desarrollo económico y social regional. Los pactos de empleo encuentran su centro de gravedad en la materia de políticas activas de empleo dentro de las singulares del mercado de trabajo en el espacio autonómico. Suelen tener en este sentido un carácter marcadamente monográfico (aunque operan sobre una materia de contenido amplio y heterogéneo, como es el empleo).

Los acuerdos de desarrollo económico y social autonómico persiguen aunar esfuerzos políticos y sociales para el desarrollo y la modernización económica y la adecuación y mejora de las políticas sociales en sentido amplio (sanidad, servicios sociales, educación, vivienda, empleo, etc.) a las exigencias de cada Comunidad Autónoma. Estos acuerdos aportan dos elementos fundamentales a tomar consideración: por un lado, introducen un elemento de necesaria progra-

14. Véase ARAGÓN, J., ROCHA, F. y TORRENTS, J.: *Pactos y medidas de fomento del empleo en la Comunidad Autónoma*, Madrid, MTAS, 2000, con referencia a los distintos instrumentos de intervención autonómica, y MOLINA HERMOSILLA, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*, Sevilla, Mergablum Edición, 2005, págs. 249 y ss.

## 158 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

mación en el ámbito de la Comunidad Autónoma; y, por otro, proporcionan una línea de financiación de las políticas y programas acordados, de ahí su vinculación a cada ejercicio presupuestario. La naturaleza de tales pactos y acuerdos no es normativa, pues tienen un carácter esencialmente político-jurídico y programático en cuanto a su orientación teleológica. Pero esa naturaleza sociopolítica les ha permitido ser una pieza determinante y *permanente* (dada su misma estabilización y continuidad) de impulso político-jurídico de la organización del mercado de trabajo y de las relaciones laborales en el marco más amplio de las políticas económicas y sociales<sup>15</sup>.

En general inciden en las políticas activas de empleo en sentido amplio, pues entre otras cosas suelen abarcar el fomento del autoempleo. Desde el punto de vista técnico, todos ellos son manifestaciones del fenómeno sociopolítico de la concertación social autonómica en su expresión paradigmática de Pactos Sociales Tripartitos. Preside en ellos la lógica de la implicación y la corresponsabilidad de los agentes sociales: en políticas macroeconómicas de crecimiento y desarrollo, en las cuales *se enmarcan e insertan* el tratamiento de las cuestiones sociolaborales. Esa praxis de concertación social en materias económicas y de empleo ha sido *eficiente* en el plano económico (modernización del tejido industrial y adaptación de las formas del trabajo a las exigencias cambiantes del orden público económico) y social (mejora de los niveles y de la calidad del empleo y promoción de la paz social).

Estos Pactos Autonómicos constituyen una manifestación específica, y cualificada, del fenómeno de la concertación social, entendida como proceso de negociación sustancialmente política entre el Gobierno Autonómico y los Agentes Sociales con la finalidad de tomar decisiones conjuntas sobre materias de naturaleza social y laboral (y dentro de este ámbito muy señaladamente en materia de política de empleo en sentido amplio). Suelen tener la previsión explícita de situarse funcionalmente en dos campos: a) En el espacio propio de marcar la senda por la cual ha de transitar el propio sistema de negociación colectiva autonómica en los aspectos en los que incide el contenido material de los Pactos. Y b) en el campo propio de la «negociación legislativa» (*condicionante de la iniciativa legislativa gubernamental*), toda vez que a través de él el Gobierno adquiere el compromiso sustancialmente político de establecer Proyectos legislativos que traduzcan en Derecho objetivo las medidas previamente acordadas (precondicionamiento material de la iniciativa legislativa gubernamental). Se parte de

15. Entre los más significados se pueden citar los siguientes: VI Acuerdo de Concertación Social en la CCAA de Andalucía, con vigencia de 2005-2008, Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo en la CCAA de Asturias, con vigencia de 2004-2007, Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón en la CCAA de Aragón, con vigencia 2004-2007 y Plan de Ocupación en la CCAA de Baleares, con vigencia 2005-2007.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 159

la idea de que el diálogo y la concertación social y la búsqueda de acuerdos son el instrumento adecuado para el diseño y puesta en marcha de las medidas de reforma social y de empleo. Su presupuesto es un *diagnóstico común y soluciones compartidas* sobre el sentido de los cambios en curso y las medidas de reforma, adaptación y corrección, que deben ser adoptadas y asumidas por todos los actores implicados<sup>16</sup>.

## 2.2. Distribución de competencias en el ámbito material de la «Política de empleo»

El punto de partida recordatorio no es sino la misma noción jurídica ya referida de lo que haya de entenderse por política de empleo. Noción ciertamente compleja y sólo acotable en términos relativos con gran dificultad en la delimitación de sus contornos. Ello determina que no pueda acometerse su tratamiento jurídico-estatutario sino atendiendo al conjunto regulador.

La Exposición de Motivos del Estatuto de Andalucía, apuntaba, entre otras cuestiones, a destacar dos aspectos del nuevo texto estatutario:

- a) Una de las novedades significativas del texto es el nuevo Título I, de los Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas, que configura un elenco que pretende dar respuesta a nuevas demandas y realidades sociales, como la dependencia, la *inmigración*, las nuevas tecnologías, la lengua de signos o la renta básica, por citar tan solo algunas.
- b) Se introduce un nuevo Capítulo sobre el empleo en el Título VI, desde una perspectiva integral y activa.

En el Título Preliminar de este Estatuto se incluye entre los «Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma» (art.10) y por lo que aquí más interesa: 1º) La consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, la seguridad en el trabajo, 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; 2º) El acceso de los andaluces a una educación permanente y de calidad que les permita su realización personal y social; 3º) 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* y la corrección de los desequilibrios territoriales; 4º) La cohesión social, promoviendo un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a las personas y colectivos más desfavorecidos, para facilitar su plena incorporación a la vida

16. Respecto a los Pactos Sociales Tripartitos como manifestación del fenómeno sociopolítico de la concertación social y las distintas manifestaciones que puede asumir esta última, puede consultarse MORENO VIDA, M. N.: *Los Pactos Sociales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Universidad de Granada, 1989; MONEREO PÉREZ, J. L.: *Concertación y diálogo social*, Valladolid, Lex Nova, 1999.

## 160 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

social y económica de Andalucía; 5º) La especial atención a las personas en situación de dependencia; 6º) La integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes; 7º) La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una *democracia social avanzada y participativa*; y 8º) El diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía

En el Título I («Derechos sociales, deberes y políticas públicas») se aprecia igualmente la centralidad del tratamiento de las cuestiones sociolaborales. Veámoslo.

En el capítulo II, de los derechos y deberes: por lo que aquí interesa se consagra el derecho a la igualdad de género (se garantiza el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos; art.15); derecho a acceder a la formación profesional y a la educación permanente en los términos que establezca la ley (art. 21); derechos de las personas con discapacidad o dependencia a acceder a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesaria para su desarrollo personal y social (art. 24).

En particular en los que se refiere a los *derechos sociales vinculados al «Trabajo»* –y que se integran en su estatuto jurídico protector– se indica que: 1. En el ejercicio del derecho constitucional al trabajo, se garantiza a todos: a) El acceso gratuito a los servicios públicos de empleo; b) El acceso al empleo público en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad; c) El acceso a la Formación profesional; y d) El derecho al descanso y al ocio (art. 26). Es de realzar que ese modelo de reconocimiento se aproxima a la técnica ya consolidada de las Cartas europeas de derechos (Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 y Protocolo adicional de 5 de mayo de 1988; Carta Comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 9 de diciembre de 1989...), en las cuales el reconocimiento del derecho viene acompañado de la determinación de un núcleo esencial del mismo que lo hace reconocible como tal y más eficiente respecto al desarrollo normativo de las previsiones estatutarias.

Por su parte, en el Capítulo III, relativo a los «Principios rectores de la políticas públicas» (el cual, en general, sigue nuevamente la sistemática de la Constitución Española), se establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía *orientará sus políticas públicas a garantizar*: 1º) La prestación de unos servicios públicos de calidad; 2º) El acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad; 3º) especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida; 4º) la atención social

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 161

personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social; 5º) La autonomía y la integración social y *profesional de las personas con discapacidad*, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades; 6º) El empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo; 7º) La plena equiparación laboral entre hombres y mujeres y así como la conciliación de la vida laboral y familiar; 8º) La integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal; 9º) El fomento de la capacidad emprendedora; 10º) La integración laboral, económica y cultura de los *inmigrantes*, y 11º) El impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales (art. 37).

Las Competencias de la CA (Título II) se clasifican en el sistema normativo interno del Estatuto del siguiente modo: La Comunidad Autónoma de Andalucía asume y ejerce mediante el presente Estatuto las competencias siguientes:

- 1º) Competencias *exclusivas*, que comprenden de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente sobre cualquier otro.
- 2º) Competencias *compartidas*, que comprenden, en el marco de las bases que fije el Estado, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias.
- 3º) Competencias *ejecutivas*, que comprenden la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva que, en todo caso, incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la administración Pública.
- 4º) Competencias en relación con la *aplicación del derecho comunitario*, que comprenden el desarrollo y ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la CA.
- 5º) Competencias no contempladas expresamente en este Estatuto que puedan ser *transferidas o delegadas por el Estado*.
- 6º) En todo caso la CA podrá ejercer, mediante *acuerdo o convenio*, facultades de inspección y sanción respecto a competencias estatales, en los términos que se acuerden.

En la ordenación de las Competencias *exclusivas* se ha producido un cambio del proyecto o Propuesta inicial a la versión definitivamente aprobada:

Es competencia *compartida* de la Comunidad Autónoma el régimen jurídico de la Administración de la CA de Andalucía y régimen estatutario de sus funcio-

## 162 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

narios y personal estatutario, así como de su *personal laboral* (art. 47.2.1ª versión definitiva). En la Propuesta aprobada por el Parlamento de Andalucía se postulaba, sin embargo, dentro de la «competencia exclusiva» de la Comunidad Autónoma que «en el marco de la regulación general del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma el *desarrollo legislativo y ejecución* de las siguientes materias: 1ª. El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y régimen estatutario de sus funcionarios y personal estatutario, así como de su personal laboral» (art. 45.2.1ª). En este caso se precisaba que esta era una competencia concurrente de legislación no básica («desarrollo legislativo»).

Ello impone una reflexión jurídico-crítica sobre la acomodación constitucional de esta competencia «exclusiva» (y excluyente) del texto originario. En la versión definitiva se subsana esta extralimitación y se formula sin más precisiones como una materia de «competencia compartida» (art. 47.2.1ª), con lo cual en un plano formal se residencia esta competencia en las facultades de «ejecución», no de legislación sustantiva propia de la Comunidad Autónoma (ni siquiera a título de atribución de legislación no básica de desarrollo normativo de la legislación estatal). No obstante, persiste una posible zona de fricción constitucional cuando más adelante se establece «la competencia *exclusiva, en materia del personal laboral, sobre la adaptación* a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la *formación* de este personal» (art. 76.c) del Estatuto en su versión definitiva).

Aunque el art. 76, tenga la rúbrica de «Función Pública y estadística» es evidente que dicha competencia relativa al personal laboral no puede incluirse en ese ámbito estricto, otra cuestión distinta sería si se hablase de personal al servicio de la Administración Pública. Pero en todo caso, no puede reivindicarse como competencia exclusiva esta materia laboral. El conflicto de constitucionalidad está aquí servido potencialmente.

La Comunidad Autónoma de Andalucía es competente también en las siguientes materias:

- Fomento, ordenación y organización de cooperativas y de *entidades de economía social* que tengan su actividad principalmente en Andalucía (competencia exclusiva ex art. 58.1.4º versión definitiva);
- Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía (competencia exclusiva ex art. 58.2.1º versión definitiva);
- Empleo y Seguridad Social: a) Corresponde a la CA, en el marco de la legislación del Estado, las competencias *ejecutivas* (el Proyecto, art. 59 postulaba la competencia «exclusiva», en el marco de la legislación del Estado; por el contrario, en la versión definitiva se configura como «competencias ejecutivas» el art.63 del texto definitivo<sup>17</sup>) en materia de empleo y relaciones labora-

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 163

les<sup>18</sup>, que incluyen en todo caso: a) las *políticas activas de empleo, que comprenden también las actividades de 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 (la regulación, autorización y control de agencias de colocación, se suprimió en el texto definitivo)*; b) *Las cualificaciones profesionales en Andalucía b) Corresponde a la Comunidad Autónoma, como competencia exclusiva, la prevención de riesgos laborales y seguridad en el trabajo, así como la laboral de control, evaluación e inspección*; [ c). La expresión «en todo caso» pone de relieve que la enumeración no es exhaustiva sino *ad exemplum* o de carácter ejemplificador. En el texto definitivo (art. 63) se resuelve el problema de constitucionalidad que planteaba el texto originario.

5º) Políticas de Género: a) Corresponde a la CA la competencia exclusiva en materia de promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, *laborales*, económicos o representativos. Se atribuye, expresamente a la CA la facultad de *dictar normas propias o de desarrollo en esta materia* (art.67 Proyecto; 73 del texto definitivo). b) Corresponde a la CA la competencia *compartida* en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración central (art.67 del Proyecto; 73 del texto definitivo).

6º) Política de juventud: corresponde a la CA la competencia exclusiva en materia de promoción del desarrollo personal y social de los jóvenes, así como

---

17. Conforme al art.63.1 («Empleo, relaciones laborales y seguridad social) del Estatuto de Andalucía en su versión definitiva, «corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso...».

18. En términos análogos el art.170.1 del Estatuto Catalán, sobre «Trabajo y relaciones laborales» establece que: «1. Corresponde 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 de formación 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.

## 164 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

las actividades de fomento o normativas dirigidas a conseguir el acceso de éstos al *trabajo*, la vivienda y la *formación profesional* (art. 68 del Proyecto; 74 del Texto definitivo).

7º) Función pública (art.70 del Proyecto; y 76.1 del Texto definitivo).

a) En materia de función pública corresponde a la CA el *desarrollo legislativo (legislación autonómica no básica)* y la *ejecución* en los términos del art.149.1.18ª de la Constitución. (art.70 del Proyecto; y 76.1 del Texto definitivo). El art.149.1.18ª CE reconoce, en efecto, que las CCAA pueden asumir competencias de legislación no básica respecto al régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios. Esta atribución es correcta, pero es harto discutible la exclusiva que se postula, como se verá de inmediato, respecto al personal laboral.

b) Corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función, respetando el principio de autonomía local:

- la competencia exclusiva sobre la planificación, organización general, la formación la acción social de su función pública en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la CA.
- la competencia *compartida* sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas. Conforme al art. 55.2 del texto definitivo, «corresponde a la CA la competencia *compartida* en materia de sanidad interior y, en particular y sin perjuicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 61..., el régimen estatutario y la formación del personal que presta servicios en el sistema sanitario público, así como la formación sanitaria especializada...».
- la competencia *exclusiva*, en materia de *personal laboral, sobre la adaptación a las necesidades derivadas de la organización administrativas y sobre la formación de este personal (art.76.2.c) del texto definitivo*. Aquí la crítica está servida, como se dijo, porque sin duda se está sobrepasando el ámbito de la «función pública» y se entra plenamente a regular «materia laboral y de formación profesional». Por tanto, esta previsión es difícil que pueda superar la tacha de inconstitucionalidad.

Es evidente que estas competencias *no alcanzan a formar un Derecho del Empleo Autonómico, sino en términos muy incompletos* (se entran en la regulación de ámbitos concretos del empleo privado y público, personal laboral y funcionarial, trabajadores autónomos, etc.). En todo caso, ese «Derecho incompleto» constituye un bloque normativo regulador que pone de manifiesto y refleja también en este ámbito de problemas la formación de «microsistemas normativos» en interior del Derecho Social del Trabajo<sup>19</sup> que obedecen no sólo a las presiones de poder autonómico sino también a exigencias de gobernabilidad descentraliza-

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 165

da y de intermediación territorial al ámbito específico donde se ha de elaborar y aplicar las ordenaciones normativas sociolaborales. Es también el reflejo de la crisis de la legislación general y la emergencia de regulaciones sectoriales y territorialmente descentralizadas ante la complejidad de la realidad social.

Entre los Principios de política económica y de empleo (Título VI: «Economía, Empleo y Hacienda») se diseñan principios y objetivos básicos con una innegable proyección sociolaboral:

1. La política económica de Andalucía se rige, entre otros principios, por el de Pleno empleo y la igualdad en el acceso al mismo, así como por la promoción de iniciativas empresariales, incentivando especialmente la pequeña y mediana empresa, la actividad de la economía social y de los emprendedores autónomos (arts.134 y 138 del Proyecto y 157 de la versión definitiva). Lo que evidencia la centralidad del «autoempleo».
2. Principios y Derechos en materia de Empleo y Relaciones Laborales. Buena parte de estos principios, quizás con una mayor concreción en relación a los distintos colectivos a que se dirigen las políticas de empleo, se volverán a incluir en los artículos 166 y ss.

El resultado a perseguir es que la CA tenga política *propia* de relaciones laborales, que comprenderá, en todo caso, una vez más, las políticas activas de empleo, la intermediación, las políticas activas de empleo y el fomento del empleo y del autoempleo. Asimismo, en el ámbito de la contratación y de la subvención pública, adoptarán medias relativas a la *estabilidad en el empleo*; la igualdad de oportunidades de las mujeres; la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos (art. 152 Proyecto; 174 texto definitivo).

3. Esa política económica y de empleo se ha de instrumental en el marco del diálogo y concertación social (artículo 159). Ya se hizo notar la relevancia de la concertación social en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas económicas y de empleo.
4. En las relaciones externas de la Comunidad Autónoma (Título IX), se garantiza su participación en la Planificación de la actividad económica: «La CA participará en la planificación de la actividad económica, tanto general como sectorial, especialmente cuando afecte a sectores estratégicos de Andalucía, de acuerdo con el art.131 de la Constitución» (art. 222 del Estatuto de Andalucía, texto definitivo).

Igualmente se asegura su intervención en la Gestión de los *fondos europeos*:

---

19. Esa emergencia en el ámbito iuslaboral y dentro de una tendencia más amplia en el Ordenamiento jurídico-general, en MONEREO PÉREZ,J.L.: *Introducción al Nuevo Derecho del Trabajo. Una reflexión crítica sobre el Derecho flexible del trabajo*, Valencia, Tirant lo blanch, 1996, y en una perspectiva general, IRTI,N.: *La edad de la descodificación*, Barcelona, José María Bosch Editor, 1992; ZAGREBERSKY,G: *El derecho dúctil*, Prólogo de G.Peces-Barba, Barcelona, 1995.

## 166 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Corresponde a la CA la gestión de los fondos provenientes de la UE y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, salvo que las competencias de ejecución en la materia objeto de la financiación corresponda al Estado (art.209 del Proyecto). Conforme al art.185 («Gestión de los fondos europeos») del Estatuto de Autonomía, en su versión definitiva: «1. Corresponde a la CA la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía. 2. Los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la CA, dentro del respeto a las normas europeas aplicables».

Por su parte, el art.190 del Estatuto de Cataluña, relativo a la gestión de los fondos europeos, dispone que corresponde a la Generalitat la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia en los términos previstos en los artículos 114 (actividades de fomento con apoyo a fondos estatales y comunitarios) y 210 (corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, «d) Negociar el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos»). Se ha de tener en cuenta que ya antes de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía viene rigiendo el *principio de cooperación* como esencial criterio rector del funcionamiento de los Fondos estructurales, y atendiendo a un reparto de funciones y tareas entre el Derecho comunitario y los Ordenamiento jurídicos internos. Las CCAA participan en la negociación del marco comunitario de apoyo, e intervienen en el funcionamiento y *gestión* de los Fondos estructurales dentro del sistema interno de relaciones y distribución de competencias entre Estado y CCAA<sup>20</sup>.

- Principio de solidaridad internacional con los países menos favorecidos (art. 217).
- Como competencia de desarrollo y ejecución, corresponde a la Comunidad Autónoma la regulación, en el ámbito de sus competencias, de las *políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes*, así como el control de sus condiciones laborales.

La CA participará en la fijación del *contingente* de inmigrantes en Andalucía, facilitando al respecto la información necesaria al Estado (art. 58 del Proyecto, que parece configurar, en principio, una típica competencia compartida). El art. 62.2 del texto definitivo lo configura como un ámbito de participación de la CA. Se analizará después la problemática competencial en materia de inmigración.

20. Un análisis detenido de todo esta problemática puede verse en MEDINA GUERRERO, M.: *Los Fondos Estructurales en Andalucía: La distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y la Comunidad Autónoma*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2002, espec. Segunda Parte, págs. 135 y ss.

### 2.3. Valoración jurídico-crítica respecto a la distribución de competencias en el ámbito de la política de empleo

Teniendo en cuenta que el ámbito de la política de empleo es relativamente «difuso» se puede dejar constancias de dos impresiones iniciales. A saber:

1. El desorden técnico (reiteraciones, mezcla de principios y derechos...; mezcla de competencias exclusivas, compartidas, de ejecución, etcétera. Falta una depuración técnica que refleja la poca claridad de las ideas subyacentes.
2. Se van a plantear «conflictos de competencia» porque el marco constitucional vigente puede fácilmente friccionar sobre todo cuando se postulan como competencias propias. La asunción de competencias –que alcanza en algún caso incluso a la exclusividad– en materias «laborales» plantea dudas razonables de si podrá superar la tacha de inconstitucionalidad, atendiendo a la doctrina del TC sobre el grupo de normas reguladoras de la distribución de competencias.

Exponente de ello será la coherencia del «nuevo» reparto competencial postulado con la doctrina sentada especialmente en tres conocidas sentencias del Alto Tribunal. Se trata de las SSTC 95/2005, de 25 de abril de 2002, 190/2002, de 17 de octubre de 2002, y 230/2003, de 18 de diciembre, con la concurrencia de varios Votos particulares, dictadas en conflicto de competencia. Versan sobre la delimitación de competencias respecto a la legislación laboral, educación y formación profesional, fondos de empleo, y ordenación de la economía. En ellas se establece la siguiente doctrina:

Las acciones formativas de los trabajadores ocupados y la financiación correspondiente se incardinan en la materia «legislación laboral». En efecto, ya la STC 35/1982, de 14 de junio, asigna al adjetivo laboral un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta *ajena*, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios. Por su parte, la STC 195/1996, de 28 de noviembre, dictada en conflicto de competencia, consideró como materia de legislación laboral: las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades, incluyendo los incentivos a la formación profesional ocupacional.

En definitiva: se concluye la argumentación señalando que, entre otros aspectos, concierne a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral, como el reconocido en el art.4.2 del ET, a cuyo tenor: «En la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho: b) A la promoción y formación profesional en el trabajo». Principio desarrollado en el art. 23 del mismo texto legal, que hace efectivo tal derecho mediante el disfrute de permisos para concurrir a exámenes y la preferencia para elegir turno de trabajo; así como a través de la adaptación de la jornada ordinaria laboral para permitir la

## 168 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

asistencia a cursos de formación profesional, o bien mediante la concesión del permiso «de formación o perfeccionamiento profesional con reserva de puesto de trabajo». Esta clara *inserción de la formación profesional continua en el seno de la relación laboral*, con la consiguiente atribución de derechos al trabajador y correlativos deberes al empresario, determina como encuadramiento adecuado de la materia el de legislación laboral».

La incardinación genérica apuntada, que conduce al examen de las competencias que el Estado y la CA tienen atribuidas al respecto, determina que al Estado le corresponde la competencia para establecer la «legislación laboral, sin perjuicio de su *ejecución* por los órganos de las CCAA» (art. 149.1.7 CE). Esto significa que las Cortes Generales y no las Asambleas legislativas de las CCAA son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito laboral», debiéndose precisar también que «*la competencia estatal incluye en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquéllos que aparecen como desarrollo de la misma (SSTC. 18/1982; 95/2002/190/2002). Luego las CCAA no tienen competencia de desarrollo legislativo, sino simplemente de ejecución en esta materia «laboral».*

Las medidas de política de empleo incluidas en el Acuerdo Tripartito en materia de formación continua de los trabajadores *ocupados*, suscrito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales, *no* inscriben su acción en la directriz de política de estabilidad económica que le marca el art. 40.1 CE, de ejercitar una política orientada al pleno empleo. En realidad se sitúan más específicamente, desde la perspectiva constitucional, en la adopción de criterios o medidas que hagan efectivos los derechos del trabajador en el seno de la relación laboral (reconocidos en los arts. 4.2.b y 23 de la LET), tal como exige el art.40.2 CE, proporcionando a los trabajadores ocupados (la perspectiva finalista no es, por tanto, el desempleo) la adecuada formación profesional permanente o continua en tanto que medio idóneo para la promoción para la promoción social de aquellos y, si se quiere, para la conservación de su relación contractual laboral. Lo significativo no es, por tanto, la atención a los desempleados, y ello sin perjuicio de que, mediante la utilización de los institutos y técnicas propios de la legislación laboral, se puede a coadyuvar al mantenimiento del empleo de los trabajadores ya ocupados» (SSTC 95/2002, fj.10; 190/2002, fj.7).

Esta doctrina de nuestro Alto Tribunal, como se adelantó, podría plantear numerosos problemas respecto a la posible inconstitucionalidad por invasión de competencias del Estado central en el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía.No así respecto a su versión definitiva. Pero es que ya en el Derecho vigente en la práctica jurídica llevada a cabo en la CA anterior a la aprobación del Nuevo Estatuto de Autonomía Andaluza parece querer respetarse el criterio sustentado por el TC. En efecto, el Real Decreto 1562/2005, de 23 de diciembre, de ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 169

CA de Andalucía por el RD 427/1993, de 26 de marzo, en materia de gestión de la Formación Ocupacional (formación continua) (BOE de 24 de diciembre de 2005), parte de las siguientes premisas:

- El art.149.1.13ª de la CE reserva al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, estableciendo el mismo art.149.1.7ª que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CCAA.
- Y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, establece en sus artículos 17.2 y 18.1 que corresponde a la Junta de Andalucía, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, apartados 11 y 13, de la CE la planificación de la actividad económica de Andalucía y la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral.
- Además, mediante el RD 427/1993, de 26 de marzo, se aprobó el traspaso a la CA de Andalucía de las funciones y servicios en materia de *gestión* de la Formación Profesional *Ocupacional*.
- Por su parte, las SSTCo 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, reconocen a las CCAA funciones relativas a la gestión de la Formación Continua.
- Quedan transferidos a la CA Andalucía los medios económicos correspondientes (art. 2).

Continuando con esa perspectiva jurídico-crítica de conjunto y atendiendo a las realidades normativas, cabe observar que el nuevo proceso constituyente autonómico permite apreciar que la complejidad de la realidad del trabajo ha supuesto una *ruptura del modelo basado en la exclusividad competencial, transitándose progresivamente hacia el mayor reclamo de típicas «competencias compartidas»<sup>21</sup>*, con mayor o menor intensidad. Es evidente que ello se relaciona con las dificultades de gobernabilidad de «lo social» en el interior del Estado autonómico, pero también ello enlaza con la demanda de los poderes autonómicos en el sentido de poder establecer una política *propia* en materia de relaciones sociolaborales.

Es verdad que el texto constitucional ofrece un margen razonable de flexibilidad dada su textura abierta y que es el modo de interpretación del grupo normativo regulador realizada por el TC el que permite adaptar dinámica y según las necesidades del tiempo histórico a las cambiantes exigencias de política del Derecho de regulación social. En este sentido la complejidad de los problemas vinculados

21. Véase MOLINA NAVARRETE, C.: «Los nuevos Estatutos de Autonomía...», cit., *passim.*, quien apunta a la inevitable desaparición de los «monopolios competenciales» y sus pretensiones mutuamente excluyentes en cuanto a la regulación de las materias de contenido social.

## 170 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

a las políticas de empleo en sentido amplio y a la inmigración y a las nuevas exigencias de protección de los colectivos más necesitados (discapacitados, en situación de dependencia..., etc.), y las mismas exigencias de *eficiencia social* de las políticas públicas (la intermediación más directa en materia de atención y servicios sociales...) abogan actualmente por una mayor descentralización territorial. Por demás, y en coherencia con lo anterior, es un dato a destacar nuevamente que todas estas materias de renovada complejidad tienen un carácter transversal u horizontal, capaces de poner en juego una multiplicidad de títulos constitucionales de atribución de competencias en el Estado autonómico. Es así que el juego de la pluralidad de títulos conducirá lógicamente a una mayor generalización de la fórmula o modelo de «competencia compartida». Ello va unido también a un entendimiento más flexible de las relaciones entre «igualdad» y «diferencia» reguladora en el marco del Estado Social Autonómico, porque en muchos casos paradójicamente la realización efectiva de la primera exigirá a menudo una regulación diversificada que atienda a criterios de especificidad y de proximidad.

### 3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

El punto de partida de este estudio es su vinculación íntima y funcional con la Política de empleo, pero de una especificidad que le hace ir más allá de la problemática estricta del «empleo» y de su política de organización jurídica e institucional. Que una de sus vertientes es la política de inmigración lo reconoce expresamente el art.1 de la Ley de Empleo (Ley 56/2003, de 16 de diciembre). Pero también la experiencia jurídica.

Ya se ha advertido que el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, que se regula en el grupo normativo formado por los arts.148, 149, 150 y 151 CE, no es un modelo «cerrado», pero sí mantiene un núcleo resistente que sólo puede ser alterado a través de una reforma constitucional. Una parte resistente, al menos desde un punto de vista jurídico-formal explícito, es la materia relativa a la inmigración y extranjería. Según el art. 149.1.2ª CE el Estado tiene competencia *exclusiva* en materia de «nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo». De este modo el constituyente atribuye formalmente al Estado la competencia exclusiva en materia de migraciones y extranjería. Normalmente se ha justificado esa atribución exclusiva con base al principio de soberanía nacional y la conexión de esta materia con la tutela de intereses públicos de carácter general.

Sin embargo, a pesar de este régimen formal de monopolio competencial, no se puede desconocer el carácter transversal del Derecho migratorio y de extranjería, ya que, como refleja el mismo título de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero y su Reglamento aprobado por RD. 2393/2004, de 30 de diciembre), las políticas migratorias y de extranjería no tienen un carácter sim-

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 171

plemente defensivo. Al contrario también van, o deben ir, acompañadas por necesarias e ineludibles políticas *de integración social*, gran parte de las cuales se concretan en acciones sociales en términos de inserción laboral, asistencia sanitaria, asistencia y servicios sociales. En esta dirección, la misma aplicación de la legislación estatal (aunque no sea a título de «ejecución») exigirá en sí misma una cierta colaboración activa entre la acción estatal y la actuación autonómica indispensable para la realización de los fines perseguidos por las políticas estatales. A la luz de estas observaciones, queda claro que la operatividad real de las acciones socio-jurídicas de integración social y la práctica activa de las normas estatales en el espacio autonómico, pasan por las competencias que las CCAA ostentan ya –y sin forzar en absoluto el marco constitucional vigente–, definiendo un espacio propio y creciente de colaboración internomativa e institucional con la esfera de intervención estatal en estas materias.

Pese a ser cierto todo ello, desde el punto de vista jurídico-formal, dado el monopolio absoluto del Estado en estas materias, las CCAA no ostentan competencias legislativa o de ejecución en materia de inmigración y extranjería. Parece que lo que ha pretendido el constituyente con ese monopolio (que se antoja más relativo de lo que aparente ser) ha sido mantener una ordenación jurídica homogénea dentro de todo el Estado autonómico a fin de garantizar los principios constitucionales básicos<sup>22</sup>. Por tanto, será preciso transitar desde el planteamiento exclusivamente formal a la realidad operativa –observación sociológica o fáctica, donde se manifiestan las efectivas funciones de colaboración de las CCAA y de las propias corporaciones locales.

Esta perspectiva de normativismo realista no puede ignorar, por supuesto, los límites competenciales explícitos establecidos en el art.149.1.2ª CE. Ahora bien, desde ese normativismo realista, y muy lejos del puro voluntarismo jurídico, se puede llevar a cabo una lectura sistemática y finalista del texto constitucional para afirmar inequívocamente que las CCAA asumen competencias conexas a la problemática de la inmigración y extranjería a través de *distintos títulos competenciales*. Nuevamente aparece aquí la legítima intervención de las CCAA en la integración y protección social y laboral de los sujetos afectados y de sus familias, toda vez que las políticas de inmigración y extranjería son típicas políticas transversales cuya operatividad exige la concurrencia de un amplio conjunto de poderes públicos cuya acción está amparada en diversos títulos de competencia constitucional y legal.

Se trata de ordinario de dos tipos de competencias: competencias compartidas en distinta intensidad y competencias exclusivas de las CCAA. Es en virtud de la actuación de ambos cómo únicamente puede ser comprensible para los operado-

22. Véase CEINOS SUÁREZ,Á.: *El trabajo de los extranjeros en España*, Madrid, La Ley, 2006, pág. 52.

## 172 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

res jurídicos la vida real del Derecho de inmigración y extranjería en nuestro Estado autonómico.

Son varios los títulos jurídicos para que las CCAA puedan asumir en la práctica competencias en estas materias. Por una lado, está el título de ejecución de la legislación estatal (arts. 149.2.7ª, 149.1.16ª y 149.1.17ª de la Constitución), que confiere facultades de gestión y de dictar reglamentos meramente administrativos internos o «ad intra» en las materias concernidas (laborales y «empleativas», servicios de salud y de Seguridad Social). Por otra, debe retenerse el posible juego de las competencias exclusivas (señaladamente, art. 148.1.20 CE, que permite que las CCAA puedan atribuirse la competencia en materia de asistencia social, como inequívocamente se viene haciendo en los Estatutos de Autonomía), que permite a las CCAA intervenir en ámbitos relevantes de la protección asistencial y de los servicios sociales para los inmigrantes y extranjeros. Por último, señalar que la inmigración a diferencia de la extranjería –ésta más íntimamente vinculada a la soberanía estatal- conduce a postular una intervención coordinada y complementaria de la soberanía estatal y el autogobierno autonómico (especialmente en lo que se refiere a la medidas de integración sociolaboral, como vivienda, sanidad, empleo, educación, asistencia y servicios sociales, etc.), en la dirección de un enfoque más descentralizado de estas cuestiones sociales<sup>23</sup>.

En el plano más operativo de la legislación estatal ordinaria *impera el pragmatismo* en la razonable convicción de que el tratamiento de los problemas vinculados a la inmigración e incluso a la extranjería exige de suyo la participación activa y regulativa de las CCAA. Este realismo es el que seguramente subyace a la atribución moderada por la Ley de Extranjería e Integración Social (Ley Orgánica 4/2000, de 7 de enero) de ciertos ámbitos de intervención en esta materia a las CCAA, sea a título de participación institucional (Consejo Superior de Policía de Inmigración, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia...), sea en aspectos concretos de la ejecutividad de las medidas en materia de inmigración y extranjería (desde la fijación de los contingentes anuales de trabajadores extranjeros, pasando por el Catálogo de ocupación de difícil cobertura, hasta la atención inmediata de los inmigrantes en el ámbito territorial de la CCAA). Aparte de ello se garantiza un principio de cooperación y coordinación entre las Administraciones Públicas implicadas en materia de inmigración y extranjería (Disp. Adicional 5ª de la LO 4/2000, relativa al «Acceso a la información y colaboración entre Administraciones Públicas»). Una cierta normalización jurídica de esa pluralidad de títulos competenciales operativos es la que se refleja ya en los nuevos Estatutos de Autonomía.

Este enfoque pragmático de la Ley de Extranjería atiende a la situación actual de desbordamiento del marco institucional de competencias. El monopolio com-

23. En este sentido MOLINA NAVARRETE, C.: «Los nuevos Estatutos de Autonomía...», cit.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO E INMIGRACIÓN 173

petencial no está siendo operativo en la praxis. Por eso, no es de extrañar que los nuevos Estatutos de Autonomía conviertan en una cuestión central toda la materia relacionada con la inmigración.

En estos se produce una doble legitimidad competencia: la problemática de la integración social y laboral de los inmigrantes y las cuestiones atinentes a la autorización de trabajo de los extranjeros. En esta dirección dice el art. 62 («Inmigración») del Estatuto de Andalucía (versión definitiva): «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma: a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias. b) La competencia *ejecutiva* en materia de *autorizaciones de trabajo de los extranjeros* cuya relación laboral se desarrolle 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. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción. 2. La Comunidad Autónoma *participará* en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del *contingente* de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX» («Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma»). Este ámbito de competencias se corresponde con la realidad vivida y con la praxis de actuación requerida («acogida», «atención» y «protección social» efectiva) en una Comunidad Autónoma receptora de inmigrantes como es la de Andalucía (También lo son Cataluña y Valencia; dato significativo para comprender por qué en sus nuevos Estatutos constituyentes adquiere una especial centralidad el tratamiento de toda la problemática vinculada a la inmigración).

Todavía va más lejos en la atribución competencial el Estatuto de Cataluña, el cual establece distintos niveles competenciales. Conforme al art. 138 («Inmigración»):

1º) Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración:

- a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación. El art.42.6 del Estatuto Catalán establece dentro de los deberes promocionales del poder público que «los poderes públicos deben emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigrantes y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos».
- b) El *desarrollo* de las políticas de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.

174 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

- c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social.
  - d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la *acogida e integración* de las personas inmigradas.
  - e) La promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña.
- 2º) Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye:
- a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena.
  - b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción.
- 3º) Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V («De las relaciones institucionales de la Generalitat»).

Con todo, es manifiesto que el Estatuto de Cataluña y, también el Estatuto de Andalucía, pretenden reflejar y normalizar formalmente la praxis operativamente que venían desplegando en gran medida algunas CCAA especialmente afectadas por el problema migratorio con una deficitaria cobertura legal. Ese proceso de normalización jurídico-estatutaria ha supuesto en sí mismo una reforma innovadora respecto a la situación jurídica precedente. Es lo cierto que habrá que esperar al pronunciamiento del TC sobre la interpretación «flexible» –y necesaria– del marco constitucional de distribución de competencias tal y como se está reflejando en los nuevos Estatutos de Autonomía. En una perspectiva de conjunto parecen que la remodelación legal del ámbito operativo de competencias es razonable y se corresponde con las exigencias de tratamiento del problema práctico a resolver. Pero no se puede olvidar de momento en esa dialéctica centralización-descentralización dentro del Estado Social Autonomístico los límites del margen de interpretación de los textos constitucionales sin previa reforma constitucional.

#### 4. UNA REFLEXIÓN JURÍDICO-CRÍTICA DE CONJUNTO

En una valoración general, se puede decir que los nuevos Estatutos de Autonomía *reproducen* en gran medida la intervención efectiva de las CCAA en el campo de las políticas de empleo y de inmigración. Pero, al mismo tiempo, abren nuevas posibilidades reguladoras.

Estas materias tienen una especial centralidad en la regulación estatutaria. Pero ello no parece ser una opción arbitraria sino que más bien obedece a la necesidad de clarificar y formalizar los ámbitos posibles de actuación de las CCAA en esta materia. El nuevo proceso constituyente estatutario pone al día aquella concepción según la cual la Constitución no contiene un modelo acabado, sino que establece una atribución sólo potencial de competencias a las CCAA abierto al tiempo histórico<sup>24</sup>. Desde hace tiempo el TC había observado que la propia «configuración del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como las Comunidades Autónomas, supone necesariamente, la *diversidad de regímenes jurídicos*», dentro de una necesaria armonización entre unidad y autonomía<sup>25</sup>. Ello exige reforzar los mecanismos de *colaboración legislativa entre ambos titulares (Estado central y Unidades políticas autonómicas) del poder legislativo*. Se busca conciliar la unidad del Estado (y la tutela de intereses generales en todo el Estado Autonómico) y el ejercicio del derecho al autogobierno de las CCAA (y la tutela diferenciada de intereses específicos en el ámbito geopolítico de cada Unidad política territorial autónoma).

Es manifiesto que se ha producido una modificación del marco legal estatutario de envergadura, sobre todo en la materia de inmigración; materia, ésta, de atribución competencial controvertida, dado el marco constitucional formalmente restrictivo. Por ello deberá realizarse una interpretación finalista y adecuadora de la reserva constitucional en materia de «inmigración» (que, como se dejó constancia de ello, literalmente en la Constitución aparece como una competencia exclusiva absoluta del Estado central). Puede resultar problemática en mayor medida desde el punto de vista constitucional la atribución en algunos casos de competencias exclusivas en materia de legislación laboral (vgr. Personal laboral de las Administraciones Públicas; art. 76.2.c) del Estatuto Andaluz). Ello por no entrar aquí en materias que se sitúan fuera del objeto de este ensayo, como la de Seguridad Social donde es posible anticipar zonas de fricción constitucional, si con la nueva técnica de desglose competencial se quisiera privar a la Seguridad Social asistencial interna, bajo la pretensión de las CCAA de absolver íntegramente toda la materia asistencial.

24. Véase ARAGÓN, M. y RUBIO, F.: «La Jurisdicción constitucional en la Constitución Española de 1978», en VV. AA.: *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, A. Predieri y E. García de Enterría, E. (Dir.), Madrid, Ed. Civitas, 1980, pág. 810.

25. STCo. 88/1986, de 1 de julio, fj. 6º.

## 176 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En verdad, cabe decir que tampoco parecen que lo pretendan los nuevos Estatutos de Autonomía, aunque den algunos pasos en ese sentido, con el referido desplazamiento del término asistencia social por el de servicios sociales. En este sentido, sigo considerando útil la distinción entre Seguridad Social Asistencial «interna», con base al título competencial ex art.149.1.17ª CE, y asistencia social «externa» al Sistema de Seguridad Social correspondiente a las CCAA como espacio propio de acción asistencial (con base al título competencial ex 148.1.20ª CE, STCo. 76/1986), pese a la crítica operada por la STC y 239/2002.

Pero sea como fuere, no puede dejar de llamar la atención que el proceso de revisión o reforma estatutaria de competencias en materias socio-laborales provenga de una acción legislativa descentralizada sin haberla enmarcado previamente en un proceso constituyente globalizador y más ordenado, no estaría exento de complejidad y de controversia política legislativa. Por tanto, al «eludir» este enfoque, se puede tener la impresión de que el proceso «constituyente» autonómico ha estado en cierto modo invertido en el modo de proceder. Aunque en mayor parte de los casos no estamos hablando de cambios radicales, si se puede hablar de *una redefinición del modelo de distribución de competencias*. A ello cabría interrogarse sobre si los agentes políticos han sido plenamente conscientes de que se están realizando cambios cualitativos en ese sentido de una redefinición del modelo de Estado autonómico.

Las reformas estatutarias no son cosméticas ni epidérmicas, son cualitativas. Es de lamentar que no parece que se haya producido una programación previa y meticulosa desde el Estado central –en cooperación con las CCAA–, aunque, como es obvio, los correspondientes Estatutos de Autonomía se vienen aprobando en el Parlamento general que ha permitido, sin duda, garantizar una mayor homogeneidad en la lógica de la diversidad estatutaria permitida por la propia Constitución. Una mayor planificación del proceso reformista hubiera permitido no sólo introducir una mayor dosis de racionalización en el tratamiento de las materias laborales sino también corregir ambiguas redacciones, contribuyendo a una depuración técnica que, en no pocos, caso oculta la inseguridad competencial. Habría facilitado una mayor aclaración de los muchos conceptos jurídicos indeterminados que se utilizan en el reparto competencial. Pero más allá del «problema de método» utilizado en el proceso reformista es lo cierto que, en una perspectiva pragmática, se está imponiendo una especie de *modelo de Estado autonómico en el sentido de un «federalismo cooperativo»*, que viene a ser una estructura de Estado federal «débil».

## **CAPÍTULO VI. LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS EN EL REPARTO CONSTITUCIO- NAL Y LEGAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE ASISTENCIA SOCIAL \***

*Luis Enrique de la Villa Gil  
Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo  
Universidad Autónoma de Madrid  
Presidente Honorario de la AEDTSS  
Abogado Ejerciente*

*... Tacho frases  
por ver si enmiendo lo imposible ...  
Guillermo Fernández Rojano (Jaén, 1957)*

---

\* En la redacción de este trabajo utilizo mis escritos anteriores sobre temas cercanos al ahora tratado, particularmente los 6 siguientes : *Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de seguridad social*. «Documentación laboral», 1981, n. 1, pp. 10 y ss.; *El modelo constitucional de protección social*. Aranzadi Social, 2004, n. 3, pp. 41 y ss.; *El contenido constitucional de la asistencia social*. AA.VV. (Coord. A. Montoya Melgar), *El Trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Alonso Olea*. Madrid (MTAS-AIDTSS), 2003, pp. 587 y ss.; *El derecho constitucional a la salud*. AA.VV. (Coords. M. E. Emilia Casas Baamonde, F. Durán López y J. Cruz Villalón), *Las transformaciones del Derecho del Trabajo en el marco de la Constitución Española. Estudios en homenaje al Profesor Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer*. Madrid (La Ley), 2006; y mis *Prólogos* al libro de B. Suárez Corujo, *La protección social en el Estado de las autonomías. Un examen de los artículos 149.1, 17ª y 148.1, 20ª ante los procesos de reforma estatutaria*. Madrid (Lustel), 2006, pp. 15 y ss. y al libro de D. Lantarón Barquín, *Asistencia sanitaria : contenido, claves y principios*. Valencia (Tirant lo Blanch), 2007, pp. 15 y ss.

## 1. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL

### 1.1. Funciones de salud, seguridad social y asistencia social

1. Es bien conocido, como todos los suyos, el verso en el que San Juan de la Cruz –fallecido por cierto en Úbeda, hace cuatrocientos quince años– afirma que *... penas, son el traje de amadores*. Verdad, dentro y fuera de los místicos ensueños en los que flotaba el más grande poeta del castellano, reflejada ahora en el empeño de este quehacer colectivo, que pilota el profesor Cristóbal Molina Navarrete, para llevar luz donde gobierna la sombra. Por lo que a mi modesta contribución atañe, quiero iniciar el relato confesando mi devoción a la Constitución Española [CE], valorado el propósito visible de armonizar la unidad territorial de España con la singularidad de las nacionalidades y regiones, la autonomía de éstas con la solidaridad de y para todos los españoles, la igualdad de derechos, en fin, con las situaciones fácticas tan diversas.

En ese marco de convivencia, necesariamente apasionado, se distingue con suficiente nitidez –aunque con imprecisión excesiva, por la equivocidad de las expresiones «seguridad social», «asistencia y prestaciones sociales», «salud», «pensiones», «servicios sociales» y «asistencia» social, propiciadoras de más de una «componenda conceptual»– la triple función requerida por la protección social integral de las personas, a saber, la protección a través de la atención sanitaria, las prestaciones sociales iguales para todos y las prestaciones sociales diversificadas por la necesidad. O lo que es lo mismo, la lucha contra la enfermedad, la seguridad social y la asistencia social o, lo que también sigue siendo lo mismo, la *salud*, el *dinero* y el *amor*, tríada sobre la cual, dígase como se quiera, es posible construir, sin especial esfuerzo jurídico, los «sistemas» instrumentales que ya han sido creados como sistema de salud y sistema de seguridad social y el que deberá crearse como sistema de asistencia social, equivaliendo la adicción de todos ellos con el que denominamos modelo público de protección social. Comoquiera que la CE también reconoce un sistema o modelo privado de protección social, a la postre, el modelo constitucional global de protección social, es la suma de dos modelos parciales, público y privado, respectivamente, el primero de los cuales abarca tres mecanismos o dispositivos protectores según lo afirmado, que se regularán a criterio del legislador bajo el ineluctable respeto a la regulación y a los principios constitucionales.

A mí me parecen bien, por tanto, cuantas normas, decisiones y opiniones se mueven en esa línea, en la de separar los tres sistemas protectores públicos, evitando el revoltijo de sus prestaciones respectivas, ya que la función de unos y otras es manifiestamente genuina:

- a) el bienestar físico y psíquico (sistema de salud)
- b) las prestaciones económicas sustitutivas de las rentas de trabajo perdidas o minoradas (sistema de seguridad social) y
- c) la ayuda a la necesidad (sistema de asistencia social).

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 179

El modelo constitucional de protección social pública no puede venir, pues, de la mano del embrollo entre sistemas que, para serlo, han de ser independientes entre sí, sino de la conjunción de los mismos para satisfacer el interés general y la felicidad de los ciudadanos. Por eso me parecen mal, contrariamente, cuantas normas, decisiones y opiniones mezclan y confunden los tres sistemas protectores y, con ello también, sus objetivos y prestaciones.

2. El sistema de salud tiene reconocimiento constitucional rotundo en el art. 43 CE y el legislador lo ha vertebrado autónomamente como tal desde la Ley 14/86, General de Sanidad, perfeccionada y completada por la Ley 16/03, de Cohesión y Calidad del sistema nacional de salud. Leyes éstas a las que se unen algunas otras sobre materias específicas, la última de las cuales es la Ley 29/06, del Medicamento, derogatoria de su antecesora, la Ley 25/90.

A partir de ahí habrán de ser desechados los intentos de cualquier orden que pretendan subordinar el sistema de salud al sistema de seguridad social, considerando de modo indebido que las prestaciones sanitarias pertenecen al sistema de seguridad social. El ámbito subjetivo de la protección sanitaria es universal, aunque el art. 43.1 CE prefiere la forma impersonal (... *se reconoce* ...) a la forma personalizada plural (... *todos* ...), lo que implica la financiación pública de la cobertura. En cuanto al ámbito objetivo, el art. 43.2 CE añade a la protección de la salud individual la protección de la salud colectiva o salud pública (art. 43.2 CE), ambas comprensivas de medidas preventivas y reparadoras en la medida de lo necesario/posible. En la búsqueda de un objetivo de salud integral, el art. 43.3 CE obliga a los poderes públicos a fomentar la educación sanitaria, la educación física, el deporte y la adecuada utilización del ocio.

3. El sistema de seguridad social puede ser, efectivamente, lo que el legislador quiera, dada la ambigüedad del art. 41 CE, de imposible interpretación unívoca<sup>1</sup>, y esa libertad de configuración explica que «el régimen público» a mantener, por imperativo constitucional, se haya transformado respecto del que era conocido en 1978 (LGSS/74), tras la aprobación de la Ley 26/90, de Prestaciones No

1. Los estudios sobre su interpretación han sido profusos en la doctrina; como muestra de todas ellas, me permito recordar las siguientes: DE LA VILLA GIL, L.E.– DESDENTADO BONETE, A., *Manual de Seguridad Social*. Pamplona (Aranzadi), 2ª ed. 1979, pp. 224 y ss.; PALOMEQUE LÓPEZ, C., *Los derechos a la seguridad social y a la salud en la Constitución*. AA.VV. *El derecho del trabajo y de la seguridad social en la Constitución*. Madrid (CEC), 1980, pp. 301 y ss.; BORRAJO DACRUZ, E., *El modelo constitucional de la Seguridad Social en España*. Revista de Trabajo, 1982, n. 65, pp. 25 y ss.; del mismo, *La seguridad social en la Constitución española*. AA.VV. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid (Civitas), 1991, t. III, pp. 1485 y ss.; SUÁREZ GONZÁLEZ, F. *La Seguridad social y la Constitución de 1978*. Papeles de Economía Española, 1982, ns. 12-13, pp. 119 y ss.; VIDA SORIA, J. *La seguridad social en la Constitución de 1978*. AA.VV. *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social*. MTSS-IELSS, 1984, pp. 25 y ss.; también las referencias bibliográficas comprendidas en la nota 1, *infra*.

## 180 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Contributivas, dando lugar a la vigente LGSS/94. Esta Ley, espina dorsal del sistema de seguridad social, ha pasado a agrupar el mecanismo protector asegurativo o contributivo y el mecanismo protector no asegurativo o no contributivo.

El sistema de seguridad social que el constituyente hubo de tener en cuenta fue el estrictamente contributivo, adornado irrelevantemente con manifestaciones testimoniales de lo que se viene llamando «asistencia social interna». A partir de esta observación, entiendo que la nueva configuración no es deseable porque toda la acción prestacional asistencial, actualmente a cargo de la seguridad social, debería alcanzar el tratamiento formal de asistencia social, por ser lo que es materialmente hablando. Si no ha sido así, quizá se deba a motivaciones nada inocentes, relacionadas con la distribución competencial de las materias o funciones constitucionales en punto a la protección social. Aunque se utilizara en aquella ocasión guante de seda, la mano de hierro sería la misma que volvió a aparecer cuando la Ley 52/03 reformó burdamente el artículo 38.4 LGSS para echar el freno a las competencias de las CCAA.

Una situación confusa, por cierto, no debidamente resuelta por el paño caliente que supuso, después, la Ley 4/05. Es, consiguientemente, responsabilidad del legislador ordinario la de no haber favorecido la puesta en funcionamiento de un sistema de asistencia social, es decir, un dispositivo vertebrado y complementario de los de salud y de seguridad social.

4. El sistema de asistencia social es, como se dice, la asignatura pendiente del modelo constitucional de protección social en España, mal suplido, de momento, por una diversidad de dispositivos de protección descabalgados, descoordinados y superpuestos, bajo la desordenada competencia estatal, autonómica, local y privada.

Ni siquiera ese sintagma viene recogido en el cap. III, tit. I CE, en el que sólo aparecen las expresiones de «asistencia y prestaciones sociales» (art. 41, p.º 1.º CE) o «servicios sociales» (art. 50, p.º 2.º CE), aunque limitados éstos a los pensionistas. A mi modo de ver, la primera expresión, en el art. 41 CE, tanto puede servir para fundamentar un sistema de seguridad social universalista, cuanto para dar cobijo, junto a la seguridad social profesional, a la asistencia social universal<sup>2</sup>. Si el constituyente es tan poco riguroso en casi todos los preceptos constitucionales referidos a la protección social, no se sabría decir a título de qué habría que interpretar literalmente en un sólo sentido el art. 41, p.º 1.º CE, precisamente

2. Cfr. el estudio de VIDA SORIA, J., *La garantía pública de un régimen de Seguridad Social*. AA.VV. (Coords. M. E. Emilia Casas Baamonde, F. Durán López y J. Cruz Villalón), *Las transformaciones del Derecho del Trabajo en el marco de la Constitución Española. Estudios en homenaje al Profesor Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer*. Madrid (La Ley), 2006, pp. 903 y ss.; en la pág. 912, refiriéndose al art. 41 CE, dice ... *en realidad lo más plausible es que se estén distinguiendo tres niveles en esa «seguridad social»: el asistencial, el de prestaciones contributivas (previsión social) y el complementario*», añadiendo, empero, con total sinceridad, que ... *de todos modos tampoco esa interpretación es incontrovertible* ...

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 181

en contra del reconocimiento de la asistencia social, opción poco compatible con su presencia protagonista en el art. 148.1,20ª CE.

Pero harán falta altas dosis de generosidad para que los poderes públicos acometan la tarea de vertebrar la asistencia social, delimitada por tres criterios positivos [1] suplementariedad (respecto de los sistemas de salud y de seguridad social), 2) universalidad (a favor de todos los residentes pobres) y 3) generalidad (comprensivo de cualesquier ayudas, económica o de otra especie)] y por tres criterios negativos [1] no necesaria discrecionalidad en la atribución de los beneficios (pues nada impide configurarlos como derechos subjetivos), 2) no exclusivo origen público de los recursos financieros (pues en buena medida podrá ser –y será– privado) y 3) no única gestión a cargo de personas públicas (pues es inevitable, además de deseable, la colaboración de las personas privadas y de los particulares)], en un sistema unitario y autónomo, junto a los sistemas de salud y de seguridad social.

En cuanto a los núcleos del sistema de asistencia social así constituido, considero cinco de ellos imprescindibles y específicos [1] rentas mínimas existenciales; 2) prestaciones no contributivas; 3) servicios sociales; y, en lo no incluido en los que se organicen como tales, 4) protección a la familia en cuanto tal y 5) atención a las personas dependientes], a los que se debe unir otro genérico y residual [para dar cabida a cualquier otra atención complementaria de las específicas, a favor de los pobres y de aquellos en quienes concurre alguna circunstancia singular, como la discapacidad, la marginalidad, la drogodependencia, la desocupación, la discriminación, etc.]. La configuración de un sistema semejante de asistencia social no sólo potenciaría objetiva y subjetivamente la eficacia del modelo constitucional de protección social, frente a las contingencias de cualquier índole, sino que habría de servir de límite institucional a las inatendibles reivindicaciones agresivas de algunas Comunidades Autónomas en el campo de la seguridad social.

Quede dicho que los destinatarios naturales del sistema de asistencia social no son los profesionales (protegidos por el sistema de seguridad social) ni los enfermos (protegidos por el sistema de salud) sino los pobres (incluidos, por supuesto, los profesionales y los enfermos pobres). Este es un término histórico con 8 siglos en el idioma y que no sólo no pierde vigencia, pese a la «relatividad del concepto», sino que la gana día a día ante la situación económica ínfima de altísimos porcentajes de la población<sup>3</sup>, también en los países desarrollados<sup>4</sup>.

3. De aterradores hay que calificar los datos contenidos en los programas periódicos de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Humano, en los que se informa que ese porcentaje de pobreza desborda el 80% del total de la población en varios países de todo el mundo.

4. En la UE/15 se maneja una tasa de pobreza media del 17%, que llega al 20% en los casos de España y Grecia y al 21% en los casos de Irlanda y Portugal. Pero incluso los países más ricos lucen tasas sorprendentes, del 16% (Alemania), 15% (Bélgica), 14% (Francia), 13% (Austria), rebajándose al 11% en los casos de Dinamarca, Luxemburgo, Finlandia y Suecia. Se trata, sin embargo, de tasas de «pobreza relativa», equivalentes a «desigualdad social» más que a «miseria».

## 182 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Así lo ejemplifica mejor que ningún otro el caso de España, donde se admite sin especial alarma que la tasa de pobreza de los mayores de 65 años se aproxima al 30% y que el 47% de las personas mayores que viven solas no disponen de quinientos treinta (530) euros/mes, cifra establecida, en 2005, como umbral de la pobreza<sup>5</sup>. Ante este panorama, el sistema de asistencia social sería, dicho abreviadamente, el comodín de los ciudadanos para la satisfacción de sus necesidades sociales.

No obstante, esa deseable fusión de los dispositivos asistenciales invertebrados de hoy para formar un auténtico sistema de asistencia social no será fácil de conseguir, como ilustra la reciente Ley 39/2006, de «promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», más conocida como Ley de Dependencia, a la que luego se alude.

## 1.2. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas

1. La distribución de estas competencias, en el ámbito de la protección social global, no es unitaria sino diversificada respecto de cada uno de los sistemas que lo integran, a saber, el sistema de salud, el sistema de seguridad social y el sistema de asistencia social, pendiente este último de desarrollo legislativo, lo que dificulta la delimitación de los dos últimos y, con ello, el ensombrecimiento de las líneas competenciales Estado-Comunidades Autónomas. A partir de ahí se explica, aunque no se justifica, la pretensión de ciertas autonomías para alcanzar una competencia relevante, jurídicamente imposible, en el área de la seguridad social, con paralelo descuido de las competencias indiscutibles en materia asistencial e incluso sanitaria. Salvo por motivos económicos estrictos, no es fácil comprender el afán de rascar competencias residuales e insignificantes a través de interpretaciones forzadas de la literalidad del art. 149.1,17ª CE, cuando están ahí, en buena medida sin explotar, las amplísimas competencias dejadas a las Comunidades Autónomas por el art. 148.1,21ª y, sobre todo, por el art. 148.1, 20ª CE.

Ante peticiones autonómicas que el Estado ni puede ni debe complacer, la reacción ya visible de éste ha sido la de incluir nuevas materias en el sistema de seguridad social, restándoselas al sistema de asistencia social, con la sorprendente consecuencia de que las CCAA interesadas apenas si han reaccionado para evi-

---

5. Datos tomados de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV/2005), hechos públicos, a finales de 2005, por el Instituto Nacional de Estadística. Datos, por lo demás, no desmentidos ni en las Comunidades Autónomas más prosperas, según confirma un pasaje de la exposición de motivos de la Ley 13/06, de 27 de julio (DOGC. 4 ago. y BOE. 23 ago.), de prestaciones sociales de carácter económico en Cataluña ... «el grupo de edad con un riesgo de pobreza más importante es el de las personas mayores, especialmente el de las mujeres mayores. En este colectivo la situación de pobreza alcanza unos niveles de intensidad y gravedad muy altos -un 80% por encima de la media-, de modo que el porcentaje de personas mayores que son pobres en Cataluña (28'5%), prácticamente dobla el peso poblacional de ese grupo (15'9%)» ...

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 183

tar ese exceso. Y ello pese a que habrían de contar con respaldo constitucional cierto. En esa desigual actuación de «estirar las competencias», por parte de las CC AA, y de «estirar las materias», por parte del Estado, reside el conflicto, irresuelto hasta el día de hoy, en el terreno en el que se efectúa este debate.

2. En el sistema de salud, los arts. 148.1, 21ª y 149.1, 16ª CE concluyen una distribución razonable y terminante. Con implacable sentido común, se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la sanidad exterior y las bases y coordinación general de la sanidad, a las que se suma la competencia exclusiva para emitir la legislación (leyes y reglamentos) sobre productos farmacéuticos, basada ahora no tanto en criterios imperiosos cuanto preferenciales. Fuera de las enunciadas, todas las restantes y amplísimas competencias sobre «sanidad e higiene» corresponden a las CCAA, siempre que no caigan bajo otra competencia específica estatal (por ej. la seguridad e higiene en el trabajo, *ex art.* 149.1, 7ª CE) o dispongan por su generalidad de un régimen competencial propio (por ej. la protección del medio ambiente, *ex art.* 149.1, 23ª).

En ningún otro ámbito de la protección social, el constituyente se ha manifestado con tanta sencillez y acierto como en el ámbito de la protección sanitaria, ni siquiera en lo relativo a la protección de seguridad social, manifiestamente entremezclada con la protección de asistencia social en el terreno de las funciones y dejada a la suerte de fórmulas literarias innecesariamente lacónicas (art. 148.1, 20ª CE) o innecesariamente enrevesadas (art. 149.1, 17ª CE) para el intérprete, incluido el propio Tribunal Constitucional. La competencia del Estado sobre el sistema nacional de salud coexiste con la competencia de las diecisiete Comunidades Autónomas sobre los diecisiete servicios autonómicos de salud. Esta peculiar configuración, inspirada por los binomios unidad-pluralidad e igualdad diversidad, presenta pues un sistema para todos los ciudadanos, financiado con recursos públicos y, por tal razón, solidario e igualitario, en la que el sistema nacional no se superpone a los servicios autonómicos de salud, sino que se integra por la conjunción de todos ellos, salvo en la parte del territorio nacional -Ceuta y Melilla- momentáneamente privado de tales servicios.

Las amplias competencias sanitarias de las Comunidades Autónomas conducen a la diversidad de los diecisiete servicios autonómicos de salud, los cuales, aisladamente considerados, no quedan sujetos a exigencias de igualdad y solidaridad plenas, que, a tenor de los arts. 137, 156.1 y 138.2 CE, resultarían inevitablemente contradictorias con la autonomía reconocida a las Comunidades para la gestión de sus respectivos intereses, con la autonomía financiera que les es propia y con las diferencias interterritoriales constitucionalmente admitidas cuando no impliquen privilegios económicos o sociales. Este esquema no es desde luego incompatible, a tenor de los arts. 139.1, 158.1 y 145.2 CE, con el reconocimiento a los ciudadanos de los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional, con la garantía de un nivel mínimo de prestación del servicio

## 184 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

público de salud y con la existencia de posibles convenios de gestión y/o acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. Por eso mismo, la necesidad de corregir las fisuras a la igualdad del derecho a la salud obliga a reconocer el derecho de todo ciudadano, sea cual sea la Comunidad Autónoma en la que resida, a acceder no sólo al servicio autonómico de ésta, sino a cualquier otro, lo que sólo provoca dificultades financieras pero no objeciones jurídicas, extensivas aquéllas a la libre circulación de pacientes en la Unión Europea

3. En el sistema de seguridad social –aun apartándose de las interpretaciones literalistas, repudiadas por el Tribunal Constitucional (S.TC. 18/82), o de las basadas en datos extrínsecos a los constitucionales, asimismo rechazados en aquella sede (S.TC. 35/82)– es poco discutible que el constituyente quiso atribuir al Estado, por medio del art. 149.1,17ª CE, todas las competencias principales en la materia, dejando en manos de las CCAA competencias estrictamente secundarias.

Porque la «ejecución de los servicios», aunque se vincule no sólo con el área de la «legislación básica» sino también con el área del «régimen económico» de la seguridad social<sup>6</sup>, no pasa de tener un significado instrumental y/o organizativo (S.TC. 18/82), e incluso los esfuerzos doctrinales más proclives a interpretaciones extensivas en el espacio dejado en manos de las Comunidades Autónomas, por la vía de las interpretaciones *a contrario*, tal el caso de la «legislación no básica de la seguridad social», son incapaces de remontar el plano manifiestamente secundario de la «complementariedad». Se exprima el precepto cuanto se quiera, no podrá salir de él una sola gota de competencia legislativa o reglamentaria autonómica, a compartir con la estatal, sobre la armadura legislativa básica de la seguridad social y menos todavía sobre su régimen económico.

Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional, en cuantas ocasiones ha tenido la oportunidad de manifestarse pues, en su reafirmado criterio, «legislación básica» no equivale a bases legislativas sino a legislación importante (SS.TC. 32/81, 44/82, 32/83, 170/89, 102/95), lo que impone la técnica casuística de disgregar lo básico de lo accesorio, preferiblemente por vía legal (SS.TC. 69/88, 15/89, 131/96) y, en su defecto, por vía aplicativa (SS.TC. 323/93, 243/94, 106/95). Porque, dicho de otro modo, «ejecución» es o «administración» o, a lo más, «reglamentación orgánica u organizativa» (S.TC. 39/82), pero no los «reglamentos ejecutivos de las leyes» o sea la reglamentación normativa intersubjetiva». Coherentemente, «régimen económico» abarca, asimismo, todas las actuaciones y disposiciones sustantivas de esa naturaleza, dejando fuera del concepto únicamente los actos y disposiciones paralelas instrumentales (SS.TC. 27/83, 124/89, 102/95, 195/96), puesto que el objetivo constitucional inabdicable es el de impedir «diversas políticas territoriales» de seguridad social.

6. Cfr. SUÁREZ CORUJO, B. *La protección social en el Estado de las Autonomías*, cit, pp. 200 y ss.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 185

De ese modo, conforme a la disposición adicional 18ª LGSS, las prestaciones no contributivas no pueden ser gestionadas por las Comunidades Autónomas por su competencia exclusiva sobre asistencia social, salvo en el caso de que se trate de Comunidades Autónomas a las que se hayan transferido los servicios del INSERSO y firmen conciertos *ad hoc* con el Estado. Esta es la legalidad constituida que, naturalmente, debe ser objeto de crítica en el caso último ejemplificado, pero no por cuestionar el espacio ancilar absolutamente claro que el art. 179.1, 17ª CE reserva a la competencia de las CCAA en la materia, sino por el hecho tan claro como el anterior de que las prestaciones no contributivas deben pertenecer materialmente al campo de la asistencia social y deben extraerse del campo de la seguridad social.

4. La atribución más intensa de competencia autonómica la reserva el constituyente para el mecanismo protector de la asistencia social, *ex art.* 148.1, 20ª CE.

Pero, lamentablemente, ese reconocimiento no ha dado los resultados esperables, porque, como se ha dicho, el Estado ha acaparado los principales contenidos asistenciales «disfrazándolos» de seguridad social o de «terceros géneros indefinidos» (¡sistema nacional de dependencia!). A los que preguntan si acaso no tolera el art. 41 CE una seguridad social con prestaciones asistenciales extensas, habría que responderles ¡sí!, supuesto que no existiera el artículo 148.1, 20ª CE, porque lo que ya no es constitucionalmente aceptable es que la asistencia social nuclear se transforme en seguridad social, dejando para la competencia autonómica las escurriduras asistenciales. Restar competencias asistenciales a las Comunidades Autónomas, bajo el entendimiento de que la asistencia social es, en su mayor parte, seguridad social, vaciando de contenido el art. 148.1, 20ª CE, debe encontrar la misma objeción que opuso en su día la S.TC. 72/83 a la pretensión del Gobierno de la nación de embeber, en la legislación mercantil, *ex art.* 149.1, 6ª CE, la competencia exclusiva del País Vasco sobre cooperativas, y eso que se trataba de una competencia reconocida estatutaria y no constitucionalmente. No obstante esta doctrina, el Tribunal Constitucional no parece haber tenido todavía la oportunidad de dar al César y a Dios lo que pertenece a cada uno de ellos, y en sus sentencias más importantes sobre el particular, la 76/86 y la 239/02, ha pasado por alto la invasión estatal del terreno de la asistencia social, oponiendo únicamente un tímido freno a la autoinvestidura del Estado como poder monopolístico en el establecimiento de prestaciones sociales.

Una novedad, en este proceso acaparador de competencias autonómicas, ha venido a aportar la Ley 39/06, de Dependencia, la cual busca el fundamento constitucional, *ex* disposición final 8ª, no en el art. 149.1, 17ª CE, ni tampoco en el art. 148.1, 20ª CE, sino en el art. 149.1, 1ª CE, a cuyo tenor ... «*el Estado tiene competencia exclusiva sobre ... la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*» ... De ese modo, a los preceptos

## 186 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

constitucionales dedicados a distribuir las competencias de protección social entre el Estado y las CCAA –básicamente, el art. 148.1, 20ª y 21ª y el art. 149.1, 16ª y 17ª CE– se viene a añadir súbitamente otro precepto de naturaleza no específica sino genérica, que había cumplido siempre su función en íntima e inescindible relación con los preceptos específicos, pero no separadamente de ellos, de modo que, en los dos ejemplos significativos, el sistema de salud y el sistema de seguridad social, la distribución competencial a que conducen los preceptos específicos antes citados sólo puede operar cumpliendo la exigencia de igualdad impuesta por el precepto genérico. Ahora, cuando se acude separadamente al art. 149.1.1ª CE para anclar en él la Ley 39/06, lo único que queda claro es que el Estado violenta una vez más el rotundo tenor del art. 148.1, 20ª CE, aunque no se atreva a atribuir la naturaleza de «seguridad social» a las nuevas –y, por lo demás– bienvenidas prestaciones a favor de las personas dependientes. No es la *Dropped Flower* de Oldenburg y Van Bruggen que, cual flor misteriosa, entra en el ojo misteriosamente, sino el tosco manotazo a la ventana abierta por una ráfaga de aire.

Dos pasajes de la exposición de motivos de la Ley 39/06 merecen la reproducción literal:

- esta es una ...*modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del sistema de seguridad social ...* (exp. mot. 2,5º) ...
- con ella ... *se trata ahora de configurar un nuevo desarrollo de los servicios sociales del país, que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema ... en este sentido, el sistema de atención a la dependencia es uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la situación de los servicios sociales en nuestro país ...* (exp. mot. 2, 6º) ...

Ambos fragmentos son la prueba irrefutable del equilibrio en el alambre que ha preferido realizar el legislador, engendrando, aparentemente, un cuarto «sistema» (¿pilar?) dentro del modelo constitucional de protección social, a caballo entre los sistemas de seguridad social y de asistencia social (o servicios sociales). Esto supone rechazar la opción de absorber las nuevas prestaciones asistenciales –que no otra cosa son las prestaciones a favor de los dependientes– en el único sistema idóneo para acogerlas convenientemente, no otro que el sistema de asistencia social que, por cierto, habría de servirse de ese contenido como piedra angular de su estructura misma.

## 2. LA RÉPLICA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### 2.1. Estatutos originarios; algunos ejemplos significativos

#### 2.1.1. Criterios generales

1. La CE/1931 alumbró la idea de los Estatutos de Autonomía [en adelante EA] para apartarse del infausto recuerdo que trajo consigo el federalismo de la I República (1873-1984), hasta desembocar en la bufonada de los cantones independientes<sup>7</sup>. Pero el precedente de 1931 es más importante de lo que parece, aunque la autonomía residiera entonces en las «regiones» y el Estado dispusiera de la potestad, *ex art.* 19, de fijar las bases a que habrían de sujetarse todas las disposiciones legislativas de las regiones autónomas cuando así lo exigiera la armonía de los «intereses locales» y el «interés general» de la República, atribuyendo al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esa necesidad.

Con ese telón de fondo, y tras el complejo proceso de transición a la democracia, unido a la aún más complicada transformación de un Estado fuertemente centralizado en un Estado fuertemente descentralizado<sup>8</sup>, el invento/hallazgo político de las «Comunidades Autónomas» tomó cuerpo en el título VIII CE/78, primero, y en la LOAPA, después, es decir, en la Ley 12/1983, de 14 de octubre (BOE. 15), del proceso autonómico, depurada intensamente por la S.TC. 76/83, de 5 de agosto (BOE. 18) al resolver los cinco recursos previos de inconstitucionalidad planteados contra la misma, sentencia en la que se marca una frontera terminante entre lo que ha de ser igual, y lo que puede ser desigual, en las distintas CCAA<sup>9</sup>.

7. Cfr., por todos, MUÑOZ MACHADO, S. *Prolegómenos del desmoronamiento Estado-Nación, uniformista y centralizado*. En AA.VV. *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas* (Dir. J.M. de Bernardo y S. Muñoz Machado). Madrid (Fundación Ricardo Delgado Vizcaíno y Justel), 2006, pp. 249 y ss.

8. Cfr. el monográfico de la *Revista de Occidente*, 1985, n. 54; ARAGÓN, M, *El Estado autonómico ¿modelo indefinido o modelo inacabado?*. *Revista Catalana de Derecho Público*, 1995, n. 20; AA.VV. *El Estado Nación en dos encrucijadas históricas*, cit, pp. 299 y ss.

9. ... El pasaje de la sentencia (fj. 2) es de la máxima importancia al afirmar que ... «carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas que sirve de fundamento al Abogado del Estado para cerrar su argumentación. Los artículos que aduce en apoyo de su tesis -9.2, 14, 139.1 y 149.1.1- consagran la igualdad de los individuos y de los grupos sociales, pero no la de las Comunidades Autónomas. En realidad, éstas son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5); en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1); o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (art. 138). Pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un desequilibrio entre la homogeneidad y diversidad del 'status' jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías» ...

## 188 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

No obstante lo anterior, ya desde el año 1979 empezó a aprobarse los EA, siendo el último de ellos precisamente del año 1983, anterior al dictado de la sentencia constitucional citada<sup>10</sup>. La doctrina prestó la atención que merecía una novedad legislativa de semejante porte, planteando una diversidad de cuestiones relacionadas con la distribución del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>11</sup>.

En esa tarea de delimitar cuáles y cuántas son las competencias estatales y cuáles y cuántas son las competencias autonómicas en materia de protección social, la bibliografía especializada es asimismo relevante<sup>12</sup>.

10. Los Estatutos se aprueban a partir de 1979, casi un año justo después de entrar en vigor la CE, con la siguiente distribución cronológica : Año 1979 : 1. País Vasco (LO. 3/79, 18 dic.); 2. Cataluña (LO. 4/79, 18 dic.); Año 1981 : 3. Galicia (LO. 1/81, 6 abr.); 4. Andalucía (LO. 6/81, 30 dic.); 5. Asturias (LO. 7/81, 30 dic.); 6. Cantabria (LO. 8/81, 30 dic.); Año 1982 : 7. La Rioja (LO. 3/82, 9 jun.); 8. Murcia (LO. 4/82, 9 jun.); 9. Comunidad Valenciana (LO. 5/82, 1 jul.); 10. Aragón (LO. 8/82, 10 ago.); 11. Castilla-La Mancha (LO. 9/82, 10 ago.); 12. Canarias (LO. 10/82, 10 ago.); 13. Navarra (LO. 13/82, 10 ago.); Año 1983 : 14. Extremadura (LO. 1/83, 25 feb.); 15. Baleares (LO. 2/83, 25 feb.); 16. Madrid (LO. 3/83, 25 feb.); y 17. Castilla-León (LO. 4/83, 25 feb.).

11. Son particularmente recomendables los escritos de GARCÍA DE ENTERRÍA, E, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid (Civitas), 1983; OTTO Y PARDO, I, *Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Revista Vasca de Administración Pública, 1983, núm. 10; MUÑOZ MACHADO, S, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Madrid (Civitas), 1983; Instituto de Estudios Fiscales, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*. Madrid, 1984, vol. I; TOMAS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid (Técno), 1988; J. TORNOS *et al.* *Informe sobre las autonomías*. Madrid (Civitas), 1988

12. Aparte de mi temprana colaboración con DESDENTADO BONETE, A, *Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y seguridad social. De la experiencia republicana a la Constitución de 1978*. Cuadernos de Derecho del Trabajo. Madrid (Selsa), 1978, pp. 117 y ss., de entre los abundantes escritos cabe seleccionar, entre otros autorizados, los que siguen : MANRIQUE LÓPEZ, E, *Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad social*. Madrid (MTSS), 1985; LÓPEZ LÓPEZ, J, *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*. Madrid (Marcial Pons), 1993; J.L. MONEREO PÉREZ (Dir), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*. Granada (Comares), 2002; NOGUEIRA GUSTAVINO, M, *Comentario a la STC. 239/02, de 11 de diciembre. El mito de Pandora y la asistencia social del siglo XXI*. Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, <http://www.iustel.com/revistas>, 2003, núm. 1; ALVAREZ CORTES, J.C., *Nuevamente sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección social. Algunas reflexiones respecto de la STC 239/02, de 11 de diciembre*. Temas Laborales, 2003, núm. 68; A. OJEDA AVILÉS, *Sobre el concepto de asistencia social y el principio de caja única en la distribución de competencias en materia de protección social*. Foro de Seguridad Social, 2003, núms. 8-9; RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., *Seguridad social y Asistencia social en el Estado de las autonomías*. Relaciones Laborales, 2003, I; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., *Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad social*. AA.VV. (Dir. L. E. de la Villa Gil), *Derecho de Seguridad Social*. Valencia (Tirant lo Blanch), 4ª ed. 2004, pp. 75 y ss.; también las referencias bibliográficas comprendidas en la nota 2, *supra*.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 189

2. Ante la imposibilidad práctica de pasar revista a los 17 EA, me serviré de algunas muestras significativas, comparando, en primer lugar, la distribución de competencias que, sobre las funciones de protección social, se estableció en algún territorio autonómico con honda influencia nacionalista y en algún territorio autonómico desprovisto absolutamente de aquella influencia (por ej. EA del País Vasco y de Cataluña *versus* EA de Asturias y de la Comunidad Valenciana); y, en segundo lugar, la distribución de competencias en los EA de una misma Comunidad Autónoma a través del tiempo, cotejando los originarios y los estatutos de «nueva generación», contraste sólo posible de momento en las autonomías catalana y valenciana.

Con arreglo a estos criterios se van a revisar 6 EA, el del País Vasco, el de Asturias, los dos sucesivos de Cataluña y los dos sucesivos de la Comunidad Valenciana. Podría pensarse que la muestra es pequeña en exceso a la hora de arriesgar conclusiones generales, pero creo sinceramente que la revisión de los Estatutos correspondientes a cualesquiera de las 13 restantes Comunidades Autónomas no arrojaría conclusiones muy distintas de las que, con los datos confrontados, es dable obtener. De todos modos, queda fuera de la comparación, por carecer de interés circunstancial, el *quantum* de las competencias entre unas y otras Comunidades, o entre unos y otros Estatutos, siempre que en cada uno de los supuestos se trate de competencias respetuosas con el techo constitucional.

3. Algunas cuestiones de alcance general no pueden ser olvidadas en este momento. Así, el significado jurídico que tiene la inclusión de una materia en los EA, como propia de la competencia de la respectiva Comunidad Autónoma, o la titularidad de las competencias estatutarias no seguidas de la transferencia de los servicios correspondientes o el efecto de la no impugnación de una regulación estatutaria contraria a la CE, dentro de los plazos establecidos para ello.

Respecto de la primera cuestión, la STC 18/82 afronta tempranamente el problema y tras afirmar que ... «si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda de que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el art. 149.3 de la Constitución», afirmación ésta de la que podría desprenderse, interpretada que fuera *a contrario*, la supremacía de la norma estatutaria sobre la norma constitucional. De ahí que la sentencia citada salga de inmediato al paso de tal conclusión, razonando que lo afirmado ... «no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado, el Estatuto de autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial»<sup>13</sup> ... lo que, dicho de otro modo, significa que las prescripciones

13. El argumento continúa justificando que ... «si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma

## 190 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

estatutarias están permanentemente sujetas a las constitucionales y que, aunque no sea frecuente, aquellas prescripciones pueden ser irrespetuosas con la Constitución y, por tanto, inconstitucionales.

La reciente, y profunda, depuración a cargo del Congreso de los Diputados, del contenido del segundo Estatuto de Autonomía aprobado por el Parlamento de Cataluña, es un buen ejemplo de que no todo lo que se incluye en los Estatutos de Autonomía es conforme a la Constitución por el hecho mismo de la inclusión, aunque la declaración de inconstitucionalidad de sus preceptos exija seguir alguno de los solemnes procedimientos establecidos en el art. 161 CE, para hacer posible el control del art. 153, a) CE, distinto naturalmente del procedimiento modificatorio regulado en los arts. 147.3 y 152.2 CE. Cosa bien distinta es la reflexión doctrinal acerca de la inconstitucionalidad de una o más prescripciones estatutarias, contrastadas que sean con las prescripciones constitucionales, y con esa libertad de criterio se actuará a partir de ahora al examinar y valorar la atribución competencial sobre protección social en los 6 Estatutos de Autonomía analizados.

Respecto de la segunda cuestión, la S.TC. 25/83 propició la interpretación de que las competencias estatutarias no transferidas debían quedar indefinidamente en manos del Estado, pero la ulterior S.TC. 124/89 introdujo una puntualización, condicionando el pleno ejercicio de las competencias estatutarias a la existencia del traspaso, pero no así la titularidad, pues ésta ... «corresponde a la Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía» ... lo que significa que ... «no es posible en puridad transferir las competencias que corresponden ya en virtud del Estatuto (pues) si corresponden en virtud de éste, *ope legis o ipso iure* ... mal se pueden transferir»<sup>14</sup> ...

---

que el Estado reconoce y ampara como parte integrante del ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agota su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continúan siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste, a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma» ...

14. La sentencia sigue razonando que ... «la inexistencia de la necesaria transferencia de servicios sobre una determinada materia no es condición obstativa para la asunción de la titularidad de las competencias que, en relación con dicha materia, el estatuto atribuya a una Comunidad Autónoma. Por la misma razón, cuando una Comunidad Autónoma considere que una norma estatal ha invadido su propio ámbito de competencias y formule frente a la misma en esta sede constitucional la oportuna *vindictio potestatis*, aunque no pretenda de modo inmediato su efectivo ejercicio, por estar, éste sí, sujeto al previo traspaso de los correspondientes servicios, no es posible eludir un pronunciamiento sobre la titularidad de las competencias que una parte reclama para sí y la otra rechaza, con base en los mismos preceptos constitucionales y estatutarios que se interpretan de modo diferente por ambas partes en conflicto» ...

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 191

Respecto de la tercera cuestión, la S.TC. 39/82 argumenta que la indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas –cualesquiera que éstas sean, legales o reglamentarias y, en el primer caso, orgánicas u ordinarias– contrarias a los preceptos constitucionales ... «son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado a tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional»<sup>15</sup>.

Mi intención al recordar estos añejos criterios asentados en la doctrina constitucional se ciñe en este momento a fortalecer el ánimo crítico frente a los contenidos estatutarios, evitando la idea de ver en ellos algo necesariamente constitucional e irreversible por el simple hecho de su plasmación en norma estatutaria, integrante del bloque de constitucionalidad; e, inversamente, potenciar la atribución competencial estatutaria ajustada a las pautas constitucionales, al margen del detalle de las disposiciones de traspaso o transferencia de los servicios respectivos.

#### 2.1.2. El Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979

1. El EA-País Vasco [LO. 3/79, 18 dic. (BOE. 22), en adelante, EAPV] declara la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre «asistencia social» (art. 10.12) y sobre «ordenación farmacéutica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.16ª de la Constitución, e higiene, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 18 de este Estatuto» (art. 10.15), así como en lo relativo a «Desarrollo comunitario, Condición femenina. Política infantil, juvenil y de la tercera edad» (art. 10.39). Por su lado, el art. 18.1 EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma ... «el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior» y el art. 18.2 establece que, sobre 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» (ap. a) y ... «la gestión del régimen económico de la seguridad social» (ap. b). A tenor del art. 18.3 la competencia se extiende a ... «la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos»...

A lo que añade el art. 18.4 que ... «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

15. El fundamento jurídico 31 de la sentencia citada, recuerda de seguido el art. 67 de la LOTC, y el control indirecto que en el mismo se contiene para dar respuesta al problema de constitucionalidad de una ley surgido como tema previo al enjuiciamiento de la disposición que de modo inmediato da lugar al conflicto. Son de interés, sobre este punto, las posteriores SS.TC. 5/87 y 17 y 45/91.

## 192 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

*la alta inspección<sup>16</sup>, conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo». Conforme al art. 18.5 ... «los poderes públicos vascos ajustarán el ejercicio de las competencias que asuman en materia de sanidad y de seguridad social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca». A tal regulación añade el art. 20.4 que ... «las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva, comprenden la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes». Y, finalmente, la disposición transitoria 5ª preceptúa que la Comisión Mixta de Transferencias, creada para la aplicación del EA ... «establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios» ...*

La normativa transcrita permite realizar las siguientes reflexiones de síntesis :

- 1ª) El EAPV no refleja con claridad los criterios constitucionales sobre los tres campos de la protección social pública, a saber, la salud, la seguridad social y la asistencia social.
- 2ª) Es sintomática la fórmula reductiva que se advierte respecto de la competencia relativa a salud, resultando menos criticable, por la fecha a que corresponde, la descuidada vinculación entre sanidad y seguridad social en la regulación de aspectos de alcance secundario y ejecutivo sobre instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con ambos dispositivos de protección social.
- 3ª) Es sin duda excesiva la atribución de competencia sobre seguridad social, pues, al tratarse de una competencia exclusiva del Estado, en ningún caso puede corresponder al País Vasco ... «el desarrollo legislativo ... de la legislación básica del Estado», ni siquiera de rango reglamentario, sino, a lo más, el desarrollo legislativo, legal y reglamentario, de la legislación no básica del Estado. Así lo decide la S.TC. 27/83 –respecto de idéntica regulación en el EAC– al aceptar únicamente competencia autonómica para el dictado de una «circular» no normativa –atinente al incremento de la cotización por horas extraordinarias, en el caso examinado– aunque la justificación de esa falta de normatividad es poco convincente<sup>17</sup>.

16. Sobre el concepto de «alta inspección» son relevantes los fundamentos jurídicos contenidos en las SS.TC. 6/82, 32/83 y 194/94, entre otras varias.

17. Como quiera que ... «si calificásemos la Circular como norma sería una norma en materia de régimen económico de la Seguridad Social, que la Generalidad no es competente para dictar, es obvio ... que la solución es calificarla como un acto de carácter jerárquico con valor meramente interno de competencia de la Generalidad».

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 193

Resulta, además, ampulosa la fórmula de atribución competencial indiferenciada en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social e igualmente irreal la competencia de organizar dentro del PV «todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas», puesto que en ella cabría teóricamente una actuación contraria a la organización de los propios servicios de la seguridad social<sup>18</sup>. De particular importancia es, en el orden restrictivo que preconizo, la S.TC. 124/89, también dictada en conflicto positivo promovido por la Generalidad de Cataluña acerca de la TGSS. Se concluye en aquella resolución que la Comunidad Autónoma no puede atribuirse toda la gestión del régimen económico de la seguridad social, junto a la administración de todos los servicios prestados en territorio autonómico, y menos todavía la disponibilidad directa de los fondos de la seguridad social generados y recaudados en dicho territorio.

Porque las competencias autonómicas deben conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico ha reservado la Constitución al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de seguridad social<sup>19</sup>.

4<sup>a</sup>) Llama la atención el lacónico reconocimiento de la competencia de «asistencia social», *ex art.* 10.12 EAPV, aunque dicha fórmula –más amplia y exacta, a mi juicio, que la que utilizan otros Estatutos, referida a los «servicios sociales»– queda naturalmente a resguardo de cualquier sospecha de desbordamiento competencial *ex art.* 148.1, 20<sup>a</sup> CE. Por lo demás, la amplia actividad de los poderes autonómicos en este ámbito no sólo podría ampararse en el precepto constitucional citado, sino también en otros preceptos particulares –así, el art. 148.1, 13<sup>a</sup> y hasta el 148.1, 19<sup>a</sup> CE– concordantes con preceptos estatutarios genéricos, como por ej. el art. 10.39 EAPV, según, por cierto, ha avalado explícitamente la doctrina constitucional en las SS.TC. 76/86 y 360/93.

18. En otras circunstancias, habría de ser tenida en cuenta la abundante doctrina constitucional recaída al respecto de los límites de la «ejecución autonómica», particularmente la abigarrada doctrina de la S.TC. 195/96, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley 8/88, de infracciones y sanciones en el orden social; así como la doctrina sobre aquellos límites en materia de «legislación laboral», aunque evidentemente las formulas literales de los arts. 149.1.7<sup>a</sup> CE y 149.1.17<sup>a</sup> CE no son idénticas; con todo, siempre es ilustrativa la lectura de los fundamentos jurídicos de las SS.TC. 18 y 35/82, 7 y 98/85, 86/91, 360/93, 194/94, etc.

19. El razonamiento literal es el siguiente ... «la gestión del régimen económico de la seguridad social, prevista en el art. 17.2, b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña [*idéntico, en su literalidad, al art. 18.2, b) del EAPV*], no puede ser interpretada con el alcance omnicompreensivo ... y obliga a rechazar la tesis de que, dentro del territorio de Cataluña, la Generalidad puede administrar y disponer de los fondos generados por la seguridad social, aplicándolos a sus propias obligaciones o cargas, como si se tratase de fondos autonómicos y no, como con toda evidencia son, de fondos estatales cuya disponibilidad por los órganos de la Comunidad Autónoma es siempre de carácter mediático que presupone la provisión o habilitación previa a cargo de la caja única de la seguridad social que la Tesorería gestiona sobre todo el territorio nacional» ...

## 194 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

2. Pero, habida cuenta de la distinción fundamental entre «titularidad de las competencias» y «asunción de las competencias»<sup>20</sup>, preciso es referirse con brevedad a las principales disposiciones reglamentarias de transferencias.

1º) Con carácter previo al EAPV, el RD. 2209/79, de 7 de septiembre (BOE. 21), en desarrollo del Real Decreto-Ley 1/78, de 4 de enero (BOE. 6), aprobatorio del régimen preautonómico para el PV, había transferido competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de agricultura, sanidad y trabajo. Vigente ya el EAPV, el RD. 2768/80, de 26 de septiembre (BOE. 27 dic.), traspasa servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de sanidad (transferencias de la Administración Institucional de la Sanidad Nacional y de la Inspección Técnica de Sanidad), servicios y asistencia sociales (transferencias del Instituto Nacional de Asistencia Social, Centros asistenciales de la Dirección General de Acción Social, Fondo Nacional de Asistencia Social) y de ambos conjuntamente (unidades administrativas de las Delegaciones Territoriales del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, correspondientes a servicios sociales y a las restantes funciones transferidas).

2º) Sobre salud, el RD. 1536/87, de 6 de noviembre (BOE. 15 dic.), traspasa a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), aludiendo todavía, pese a la previa promulgación de la Ley 14/86, General de Sanidad, a la asunción de la competencia en materia de la asistencia sanitaria de la seguridad social prestada por el INSALUD. El Real Decreto 1946/96, de 23 de agosto (BOE. 31 ago.) traspasa a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones y servicios de la seguridad social en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina (ISM), estructurado por el RD. 1414/81, de 3 de julio (BOE. 16).

3º) Sobre seguridad social, aunque los Reales Decretos 217 y 558/98, por un lado, y 1946/96, por otro, parecen transferir funciones y servicios en materia de seguridad social, se trata en verdad de simples transferencias en las materias de asistencia y servicios sociales y de asistencia sanitaria, respectivamente, procediendo la disgresión terminológica del hecho de haber quedado tradicionalmente dentro del sistema de seguridad social –en estos dos casos gestionado por el Instituto Social de la Marina (ISM)– la asistencia sanitaria y algunas manifestaciones de asistencia social y de servicios sociales.

20. Cfr. la S.TC. 25/83, de 7 de abril (BOE. 27), estableciendo esa distinción (fj. 3) y residenciando la titularidad de las competencias en el Estatuto de Autonomía y la asunción de las competencias en las disposiciones reglamentarias sobre transferencia de los servicios y de los medios personales y materiales necesarios para su ejercicio.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 195

4º) Sobre asistencia social, el Real Decreto 1476/87, de 2 de octubre (BOPV. 3 dic.), traspassa a la Comunidad Autónoma funciones y servicios del INSERSO. Y los Reales Decretos 217/96, de 30 de agosto (BOPV. 31) y 558/98, de 2 de abril (BOE. 7 may.) traspassa funciones y servicios de la seguridad social en materia de asistencia y servicios sociales encomendada al ISM.

En ninguna de estas sucesivas operaciones de traspaso se observan particularidades dignas de mención crítica.

3. Finalmente, hay que atribuir un lugar propio a las leyes y reglamentos autonómicos sobre los tres soportes de la protección social, empezando las citas por la aprobación de una Carta de Derechos Sociales que lleva a cabo la Ley 10/00, de 27 de diciembre (BOPV. 30).

1º) Sobre salud, una Orden del Consejero de Sanidad y Seguridad Social, de 28 de junio de 1982 (BOPV. 13 jul.), reconoce la asistencia hospitalaria gratuita a los parados que no tengan derecho a ella. La Ley 7/82, de 30 de junio (BOPV. 13 ago.) regula la salud escolar y la Ley 10/83, de 19 de mayo (BOPV. 1 jun. y 2 ago.), el Servicio Vasco de Salud (Osakidetza). Posteriormente, la Ley 8/97, de 26 de junio (BOPV. 21 jul.) crea el sistema sanitario de Euskadi, desarrollado por numerosas normas reglamentarias, principalmente los Decretos 136/83, de 27 de junio (BOPV. 15 jul.), 249/86, de 18 de noviembre (BOPV. 27 nov.), 26/88, de 16 de febrero (BOPV. 24), 550/91, de 15 de octubre (BOPV. 6 nov.), 186/92, de 30 de junio (BOPV. 20 jul.), 243/92, de 1 de septiembre (BOPV. 21), 83/93, de 30 de marzo (BOPV. 20 may.) y 51/97, de 11 de marzo (BOPV. 20), sin que ninguna de estas disposiciones generales infrinja la delimitación constitucional de competencias sanitarias. Por su parte, la Ley 11/94, de 17 de junio (BOPV. 15 jul.) procede a la ordenación farmacéutica, pero en este caso excediendo probablemente la competencia autonómica atribuida *ex arts.* 149.1.16ª, pº. 2º CE y 10.15 y 18.1 EAPV.

2º) Sobre seguridad social no se promulgan normas de la Comunidad Autónoma del País Vasco definidas como tales, ni siquiera en el campo de la legislación no básica de seguridad social. Pero bien podrían adscribirse a esa categoría, en el derecho estatal en vigor, algunas de las disposiciones que se citan en el apartado siguiente, en particular el Decreto 129/86, de pensiones a favor de ancianos e incapacitados para el trabajo, el Decreto 176/02, de ayudas económicas a familias con hijos y el Decreto 109/06, de ayudas económicas por nacimiento o adopción del primer hijo, complementario del anterior. Sin embargo, tanto si estas prestaciones sociales se califican como seguridad social no básica, cuanto si se califican como beneficios de la asistencia social, es claro que no desbordan las competencias de cualquier Comunidad Autónoma *ex arts.* 148.1.20ª y 149.1.17ª CE ni tampoco las reconocidas en el EAPV *ex arts.* 10.12 y 10.39. Algo similar habría de decirse de la Ley 11/83, de 22 de junio

## 196 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

(BOPV. 4 jul.), sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios a la Administración Autónoma del País Vasco<sup>21</sup> y de las diversas medidas normativas para la protección del paro, así Ley 21/83, de 6 de octubre (BOPV. 24) y los Decretos 39/83 y 95/83.

3º) Sobre asistencia social, finalmente, la regulación se inicia por la Ley 6/82, de 20 de mayo (BOPV. 2 jun.), sobre servicios sociales, con el propósito de arrinconar el carácter benéfico que los inspiraba, pasando a configurarlos como derechos de ciudadanía.

A su amparo se aprueban diversas normas legales y reglamentarias, por orden cronológico: los Decretos 39 y 95/83, de 6 de abril (BOPV. 7 abr.) y 24 de mayo (BOPV. 27), respectivamente, constituyendo y regulando el Fondo de Obras para la lucha contra el paro; el Decreto 93/83, de 9 de mayo (BOPV. 25) sobre el Consejo Vasco de Bienestar Social, modificado ulteriormente por el Decreto 393/87, de 15 de diciembre (BOPV. 8 ene. 88); el Decreto 129/86, de 26 de mayo (BOPV. 5 jun.) de pensiones del Fondo de Bienestar Social a favor de ancianos e incapacitados para el trabajo; el Decreto 257/86, de 18 de noviembre (BOPV. 4 mar. 94), modificado por el Decreto 85/94, de 8 de febrero (BOPV. 30 dic.), sobre servicios sociales para minusválidos; la Ley 15/88, de 11 de noviembre (BOPV. 12 dic.) de prevención, asistencia y reinserción para drogodependientes; la Ley 2/90, de 3 de mayo (BOPV. 30) de ingreso mínimo de inserción; el Decreto 193/90, de 17 de julio (BOPV. 20 ago.) sobre desarrollo reglamentario del ingreso mínimo de inserción; el Decreto 25/93, de 9 de febrero (BOPV. 25) de ingreso mínimo de inserción; el Decreto 26/93, de 9 de febrero (BOPV. 25) sobre ayudas económicas a situaciones de emergencia social, etc. Del máximo interés a los efectos de este análisis es el mencionado Decreto 129/86, que considera las pensiones periódicas a favor de los ancianos e incapacitados para el trabajo como ... «complementarias de los servicios sociales» y excluida del ámbito de la seguridad social estatal, financiándose por la Comunidad Autónoma de acuerdo con sus posibilidades presupuestarias.

La Ley 6/82, de servicios sociales, fue posteriormente modificada por la Ley 5/96, de 18 de octubre (BOPV. 12 nov.) con el objetivo de promover y garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, mediante la ordenación y estructuración de un sistema integrado de servicios sociales de responsabilidad pública y el derecho de toda la ciudadanía a dichos servicios, con el triple fin de prevenir y eliminar las causas de marginación social y de desigualdad, promover la integración social de las personas y colectivos y favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas y los colectivos, adecuándose para ello al modelo actual de sociedad. En desarrollo de esa renovada Ley se dictan numerosas disposiciones

21. *Vid.* al respecto la ya citada S.TC. 76/86 (fjs. 5 y 6).

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 197

legales y reglamentarias, siendo las principales, nuevamente por orden cronológico, la Ley 12/98, de 22 de mayo (BOPV. 8 jun.) de medidas contra la exclusión social, modificada por la Ley 10/00, de 27 de diciembre (BOPV. 30); el Decreto 176/02, de 16 de julio (BOPV. 7 ago.) regulador de las ayudas económicas a las familias con hijos, prorrogado por el Decreto 416/05, de 20 de diciembre (BOPV. 29); el Decreto 215/04, de 16 de noviembre (BOPV. 19) de escuelas infantiles para niños y niñas hasta de tres años; la Orden de 15 de febrero de 2006 (BOPV. 23) sobre subvenciones para el apoyo a las familias con niños y niñas menores de tres años y para la consolidación de la red de centros de atención a la infancia para menores de tres años; y el Decreto 109/06, de 30 de mayo (BOPV. 7 jun.) por el que se regula la ayuda económica por el nacimiento o adopción del primer hijo.

Por su parte, La Ley 3/05, de 18 de febrero (BOPV. 30 mar.) contiene normas sobre atención y protección a la infancia y a la adolescencia. A lo anterior hay que añadir que, año tras año, las respectivas Leyes de Presupuestos consignan partidas para atenciones asistenciales plurales, por ej. la de la lucha contra el paro debido a circunstancias diversas, lo que constituye tanto un derecho competencial indiscutible, frente al Estado, cuanto una obligación social de la Comunidad Autónoma, frente a la población residente en su territorio.

### 2.1.3. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979

1. El EA-Cataluña [LO. 4/79, 18 dic. (BOE. 22), en adelante, EAC] declara que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de «asistencia social» (art. 9.25), así como en cuanto a «juventud» (art. 9.26) y «promoción de la mujer» (art. 9.27). El art. 17.2 establece que, en materia de «seguridad social», corresponderá a la Generalidad de Cataluña ... «*el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma*» (ap. a) y ... «*la gestión del régimen económico de la seguridad social*» (ap. b).

A tenor del art. 17.4 ... «*la Generalidad de Cataluña 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*». Conforme al art. 17.5 ... «*la Generalidad de Cataluña ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en materia de sanidad y de seguridad social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca*». A tal regulación añade el art. 25.2 que ... «*en el ejercicio de sus competencias exclusivas corresponde a la Generalidad, según proceda, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección. En el caso de las materias señaladas*

## 198 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

*en el art. 11 de este Estatuto<sup>22</sup>, o con el mismo carácter en otros preceptos del mismo, su ejercicio deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado».*

Las reflexiones que merece esta normativa del EAC no puede apartarse de las realizadas respecto del EAPV [*supra*, B, a), a'), *sub.* 1], puesto que las regulaciones de las Leyes 3/79 y 4/79 no difieren más que en la numeración de los respectivos artículos. Ambas coinciden en la fecha, son sustancialmente miméticas, y están informadas por la misma voluntad de hinchar desmesuradamente las competencias en materia de seguridad social, ignorando por tanto límites constitucionales insuperables. Sin embargo, como en el caso vasco, esa indebida atribución estatutaria de competencia no se refleja de igual manera en las transferencias efectivas a favor de la Generalidad, ni tampoco en la legislación autonómica catalana, con la excepción si acaso de la legislación sobre medicamentos.

2. Las transferencias de funciones y servicios del Estado parten del restablecimiento provisional de la Generalidad, por Real Decreto-Ley 41/77, de 29 de septiembre (BOE. 5 oct.).

1º) En el año 1978 se inician las transferencias del Estado en diversas materias, regulando el Real Decreto 2210/79, de 7 de septiembre (BOE. 21) las relativas a agricultura, cultura, sanidad y trabajo; el Real Decreto 3044/82, de 15 de octubre (BOE. 18 nov.) adapta las transferencias efectuadas con anterioridad a la entrada en vigor del EAC. Por su lado, el Real Decreto 1666/80, de 31 de julio (BOE. 28 ago.) dicta normas sobre traspaso de servicios y funcionamiento de la Comisión mixta de transferencias. Finalmente, el Real Decreto 1264/84, de 23 de mayo (BOE. 30 jun.) amplía y modifica las transferencias y traspasos, a favor de la Generalidad, efectuados en las fases preautonómica y autonómica.

2º) Sobre salud, el RD 1949/80, de 31 de julio traspasa servicios de sanidad y servicios y asistencia sociales, básicamente el Instituto Nacional de Asistencia Social y la Administración Institucional de la Sanidad Nacional en Cataluña, extensivo al INSALUD y al INSERSO por el Real Decreto 1517/81, de 8 de julio<sup>23</sup>. El RD 995/84, de 25 de abril, amplía los medios adscritos a los servicios sanitarios traspasados a la Generalidad. Otra ampliación de medios procede del RD 46/1993, de 15 de enero, referida a los medios patrimoniales traspasados a la Generalidad acerca de sanidad, servicios y asistencia sociales y de seguridad social (INSALUD e INSERSO), lo que se denomina «Instituto Guttman»; y el RD 752/06, de 16 de junio, extiende los medios sanitarios tras-

22. El art. 11 se refiere a la competencia de la Generalidad para ejecutar la legislación del Estado en diversas materias, entre ellas la «laboral».

23. La STC 42/83 reconoce la competencia de la Generalidad sobre coordinación y planificación sanitaria.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 199

pasados a través de los Reales Decretos 2210/79 y 995/84. El RD 1047/97, de 27 de junio, traspasa funciones y servicios del Estado para la ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos, mientras que el RD 1049/97, traspasa funciones y servicios de asistencia sanitaria de la seguridad social atribuidos al ISM.

- 3º) Sobre seguridad social, no existen normas de transferencia, salvo nominativamente, pero en realidad referidas a ámbitos protectores diversos, como por ej. ocurre con el Real Decreto 1049/97 antes citado.
- 4º) Sobre asistencia social, además de las transferencias mencionadas en el apartado 1º), el Real Decreto 2020/83, de 29 de junio (BOE. 1 ago.) traspasa servicios de fundaciones benéfico-asistenciales y el Real Decreto 2090/83, de 29 de junio (BOE. 6 ago.) de guarderías laborales infantiles. La Ley 26/91, de 13 de diciembre (BOE. 25 ene. 92) transfiere competencias de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad y a los Consejos comarcales sobre servicios y asistencia sociales. El Real Decreto 2227/98, de 16 de octubre (BOE. 6 nov.) traspasa servicios de asistencia y servicios sociales, empleo y formación profesional ocupacional de los trabajadores del mar encomendadas al ISM, lo que es objeto de desarrollo por el Decreto 331/98, de 24 de diciembre (DOGC. 4 ene. 99).

3. En cuanto a las leyes autonómicas, aplicando el esquema que diferencia los tres dispositivos de protección social, distíngase de nuevo la triple área de salud, seguridad social y asistencia social.

- 1º) Sobre salud, la Ley 12/83, de 14 de julio (DOGC. 15 jul. y 30 sep.), de administración institucional y de la asistencia y los servicios sociales, opta por la gestión completa e integrada de los servicios de la «administración social», determinando la creación del Instituto Catalán de la Salud y del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales, con el carácter de entidades gestoras de la seguridad social, afirmación un tanto sorprendente después de haberse afirmado, en la misma exposición de motivos, que no se incluyen en la ley ni «las prestaciones que en el ámbito estatal gestiona el Instituto Nacional de Seguridad Social ni las funciones que corresponden a la gestión del régimen económico de la Seguridad Social»; en todo caso, la estructuración de los Consejos Generales de aquellas dos entidades gestoras se acomete por el Decreto 380/83, de 8 de septiembre (DOGC. 21) y se desarrolla por el Decreto 436/83, de 6 de octubre (DOGC. 9 nov.), quedando sujetos a una prolija evolución normativa ulterior, de la que es muestra, por ej., el Decreto 50/83, de 18 de noviembre (DOGC. 2 dic.), de estructuración orgánica del Instituto Catalán de la Salud y el Decreto 53/06, de 28 de marzo (DOGC. 30), de medidas de reforma. La evolución habida ha sido razonable en los últimos años, cuando el Decreto 303/04, de 25 de mayo (DOGC. 28), rebautiza como Departamento de Salud el anterior Departamento de Sanidad y Seguridad Social.

## 200 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La Ley 15/90, de 9 de julio (DOGC. 30), es la primera que ordena la sanidad en Cataluña, creándose por la misma el Servicio Catalán de la Salud, norma modificada luego por la Ley 11/95, de 29 de septiembre (DOGC. 14 oct.). Posteriormente la Ley 21/00, de 29 de diciembre (DOGC. 11 ene. 01) regula los derechos de información concernientes a la salud, a la autonomía del paciente y a la documentación clínica. La Ley 7/03, de 25 de abril (DOGC. 8 may., 20 ago. 03 y 5 mar. 04), ordena las actividades y servicios de protección de la salud, en el marco de la Ley 15/90, para garantizar y hacer efectivo... «el máximo nivel de protección de la salud», siendo a su vez completada por la Ley 15/05, de 27 de diciembre (DOGC. 4 feb. 06).

A cargo de la Ley 31/91, de 13 de diciembre (DOGC. 8 ene. 92), parcialmente modificada por la Ley 21/01, de 28 de diciembre (DOGC. 31 dic. 01 y 18 ene., 6 feb. y 6 mar. 02), corre la ordenación farmacéutica de Cataluña, partiendo del fundamento que le prestan el art. 9 del EAC y la S.TC. de 24 de julio de 1984, regulando tanto el dominio asistencial (acceso fácil y rápido de la población al medicamento e información objetiva y científica sobre éste) como el de la salud pública (promoción de salud, prevención de la enfermedad y educación sanitaria), dualidad de espacios aparentemente no coextensos con la competencia autonómica visto el tenor del art. 149.1.16ª CE.

2º) Sobre seguridad social, como tal, no se dictan disposiciones legales o reglamentarias en Cataluña, pero no cabe duda de que, en la estricta aplicación de la última doctrina constitucional, tendrían esa naturaleza las que atienden a duplicar o reforzar las prestaciones económicas del sistema de seguridad social, a cuyo efecto se establecen y reconocen, explícitamente, como prestaciones de asistencia social, sin que, a mi juicio, ello implique el menor disfraz o maniobra indebida al caer aquellas prestaciones económicas bajo el amplio manto de las prestaciones asistenciales, competencia inequívoca de todas las CCAA. Y si esto no se aceptara, tales prestaciones caerían bajo el manto más estrecho, pero igualmente válido, de las prestaciones no básicas del sistema de seguridad social, cualquiera que sea la fuente para su financiación, que por lo demás suele ser estrictamente autonómica. El mejor ejemplo viene de la mano de la Ley 13/06, a la que se dedica parte del número siguiente. Mención especial merece la Orden de 2 de julio de 2004 (DOGC. 9), regulador de las prestaciones económicas de carácter social para afiliados y beneficiarios del régimen especial de la seguridad social de los trabajadores del mar, para situaciones generales y de grave necesidad (paro, necesidad de prótesis, viudedad, gastos extraordinarios de asistencia sanitaria, acontecimientos extraordinarios, incapacidad para el trabajo o causa análoga) y se establecen para atender a todas aquellas situaciones que, por si mismas, no originan derecho a prestación reglamentaria de la seguridad social, o cuyo reconocimiento, en caso de originar este derecho, no suponga el abono del importe total del gasto ocasionado.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 201

3º) Sobre asistencia social, la regulación se inicia por la antes citada Ley 12/83, de administración institucional y de la asistencia y los servicios sociales, a la que sigue la Ley 26/85, de 27 de diciembre (DOGC. 7 mar. 86), de servicios sociales, con el propósito de desarrollar la competencia autonómica en la materia, a cuyo efecto ... «es necesaria una decidida acción de la Generalidad en el ordenación y promoción de los servicios sociales», sirviendo esta Ley ... «de fundamento de dicha acción, que deberá conducir a la plena efectividad en Cataluña de los derechos que los arts. 39, 48, 49 y 50 de la Constitución reconocen». La norma legal fue desarrollada por el Decreto 27/87, de 29 de enero (DOGC. 9 feb.) y, años después, la Ley 4/94, de 20 de abril (DOGC. 29) de administración institucional, descentralización, desconcentración y coordinación del sistema catalán de servicios sociales, completa la precedente, mientras que el Decreto Legislativo 5/94, de 13 de julio (DOGC. 27), adapta la Ley 26/85 a la Ley 30/92 (LPA). Pero es el Decreto Legislativo 17/94, de 16 de noviembre (DOGC. 13 ene. 95), el que fusiona las tres leyes citadas –12/83, 26/85 y 4/94–, con la importante novedad de establecer la posibilidad de conceder prestaciones económicas, periódicas u ocasionales. Esa norma de fusión es, a su vez, modificada por la Ley 16/96, de 27 de noviembre (BOE. 6 ene. 97) que regula de forma completa y detallada la función de inspección sobre servicios sociales, y desarrollada por el Decreto 284/96, de 23 de julio (DOGC. 31), para la ordenación del sistema catalán de servicios sociales, que atribuye a aquellas prestaciones el carácter de prestaciones de asistencia social... «en el sentido de complementariedad y compatibilidad con las del sistema de seguridad social»...

Tras el Decreto 305/04, de 1 de junio (DOGC. 3), que crea una Comisión con el cometido de redactar documentos preparatorios para la elaboración de una nueva regulación de la asistencia y los servicios sociales, la Ley 13/06, de 27 de julio (DOGC. 4 ago.) regula las prestaciones sociales de carácter económico, derogando exclusivamente el precepto del Decreto Legislativo 17/94 referido a las mismas. Definidas éstas como las «aportaciones dinerarias hechas por la Administración de la Generalidad y los entes locales que tienen la finalidad de atender determinadas situaciones de necesidad en que se encuentran las personas que no disponen de recursos económicos suficientes para hacerles frente y no están en condiciones de conseguirlos o recibirlos de otras fuentes» (art. 2.1), se dispone que ... «las prestaciones sociales de carácter económico no forman parte de las prestaciones del sistema de seguridad social, a pesar de que puedan beneficiarse de ellas las personas incluidas en la acción protectora de este sistema» (art. 2.2.). Es del mayor interés la clasificación de estas prestaciones en tres grupos, a saber, las prestaciones económicas asistenciales con carácter de derecho subjetivo, con carácter de derecho de concurrencia para el beneficiario y con carácter de urgencia social.

## 202 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En cuanto al modo de pago, se distingue entre prestaciones permanentes (aportaciones dinerarias periódicas y con voluntad de permanencia y estabilidad en el tiempo), temporales (duración anual y previsión de temporalidad) y puntuales (aportaciones dinerarias únicas). Como prestaciones de derecho subjetivo se contemplan las prestaciones para jóvenes extutelados (art. 19), las prestaciones para el mantenimiento de los gastos del hogar de los cónyuges o familiares supervivientes (art. 20), prestaciones complementarias para pensionistas de la modalidad no contributiva, por invalidez o jubilación (art. 21), prestaciones por acogimiento de menores tutelados por la Generalidad (art. 22) y prestaciones para atender necesidades básicas (art. 23). La disposición adicional determina que estas prestaciones económicas son asistenciales y por ello no forman parte del sistema de seguridad social, no estando tampoco incluidas en el Reglamento (CEE) 1408/71, de 14 de junio, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplacen dentro de la Comunidad. Por igual fundamento, sin duda, el art. 18 excluye la competencia del orden social para el conocimiento de los conflictos determinados por la aplicación de la Ley, atribuyéndosela al orden contencioso-administrativo tras el dictado de la resolución administrativa correspondiente.

Al amparo de esas normas se ha expandido la política de protección a la familia, en amplio sentido, dando lugar a numerosas disposiciones de rango de ley, entre las que hay que citar la Ley 37/91, de 30 de diciembre de protección de menores desamparados y adopción, modificada por las Leyes 8/95, de 27 de julio y 8/02, de 27 de mayo. La Ley 22/00, de 29 de diciembre, de acogida de personas mayores, completada por la Ley 11/01, de 13 de julio, de acogida familiar para personas mayores. La Ley 18/03, de 4 de julio, de apoyo a las familias, supera en ambición a las anteriores y persigue los objetivos de mejorar el bienestar y la calidad de vida de las familias, con relación a las responsabilidades que se adquieren y a los derechos que se derivan de las mismas, a la vivienda, cultura, educación, medio ambiente, trabajo y salud, incluyendo desde luego la promoción de la natalidad y la protección económica. En este contexto normativo, se aprueban disposiciones reglamentarias periódicas para la facilitación de ayudas de diverso carácter, entre las que cabe citar algunas de las más recientes, como las Órdenes 319/04, de 16 de septiembre, de ayuda a familias de especial vulnerabilidad; 175/05, de 26 de abril, de ayudas personalizadas al alojamiento; 33/06, de 15 de febrero, de ayudas a personas mayores, dependientes y discapacitados; 38/06, de 20 de febrero, de apoyo a la autonomía en el propio hogar; 74/06, de 1 de marzo, de prestaciones económicas a familias con hijas e hijos a cargo; 169/06, de 5 de abril (DOGC. 13) de ayudas asistenciales para la protección de los cónyuges supervivientes, no a favor de las personas económicamente necesitadas por esa situación familiar, sino para quienes estándolo ... «perciban una pensión de viudedad del sistema de seguridad social» (art. 3); 17/06, de 2 de mayo, de subvenciones anuales y plurianuales a entidades para mantenimiento de programas de servicios sociales, etc.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 203

Fuera de las normas citadas, hay que referirse también a las de protección del paro, a partir del Decreto 456/83, de 27 de octubre, que destina una partida a la información y asesoramiento de la población trabajadora, especialmente la parada, sobre oportunidades y acciones de lucha contra el paro y, paralelamente, el Decreto 457/83, de 27 de octubre, que dedica créditos a la promoción del empleo; el Decreto 546/83, de 15 de diciembre, concede subvenciones a participantes en cursos de formación para la lucha contra el paro, etc., etc. Otras disposiciones relevantes son la Ley 10/97, de 3 de julio (DOGC. 17) de renta mínima de inserción; la Ley 25/02, de 25 de noviembre, de apoyo al retorno de los catalanes emigrados; el Decreto 230/03, de 23 de septiembre, creando el observatorio catalán del envejecimiento, etc.

Ninguna objeción seria cabe oponer a esta acción normativa y menos que ninguna el intento de condicionar con argumentos formalistas el efectivo ejercicio de competencias asistenciales a cargo de la Generalidad.

#### 2.1.4. El Estatuto de Autonomía de Asturias de 1981

1. El EA-Asturias [LO. 7/81, de 18 de diciembre (BOE. 11 ene. 82), en adelante, EAA, modificada por las LL.OO. 3/91, de 13 de marzo (BOE. 14), 1/94, de 24 de marzo (BOE. 25) y 1/99], declara que el Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva, sobre la materia de «*asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Actuaciones de reinserción social*» (art. 10.Uno.24). Aclara el art. 10.Dos que ... «*en el ejercicio de estas competencias corresponderá al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución*». Por su parte, el art. 11 establece que ... «*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias : ... 2) Sanidad e higiene; 3. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social; 4. Ordenación farmacéutica ...* A lo anterior, añade el art. 12.4 que corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca, sobre la ... «*gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social. INSERSO. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer las condiciones del beneficiario y la financiación se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*»...

Así como aquella misma ejecución legislativa sobre ... «*productos farmacéuticos*» (art. 12.8) ... y la «*gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto*» (art. 12.13).

## 204 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Esta normativa podría dar lugar a reflexiones paralelas a las que, con apoyo en la doctrina constitucional, contiene el apartado B, a), a'), *sub.* 1, para la Comunidad Autónoma del País Vasco. Pero deben reducirse al mínimo al comprobar que la norma estatutaria ni invade la competencia estatal sobre seguridad social ni desborda la competencia autonómica en los campos de la salud y de la asistencia social. La conexión red hospitalaria-seguridad social carece de trascendencia visto el momento histórico en que se lleva a cabo, mientras que las competencias ejecutivas sólo se atribuyen a los poderes públicos asturianos en la medida en que la propia legislación estatal determine.

2. En cuanto a las disposiciones reglamentarias de transferencias<sup>24</sup> hay que arrancar de la preautonomía.

1º) El Real Decreto 251/82, de 15 de enero (BOE. 15 a 20 y 22 a 25 feb., 20 oct. y 8 dic.) transfiere competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a entes preautonómicos –el de Asturias, establecido por el Real Decreto-Ley 29/78, de 27 de septiembre (BOE. 10 oct.)– en materia de servicios y asistencia sociales, ampliadas para el Principado por el Real Decreto 667/84, de 8 de febrero (BOE. 4 abr.). A su vez, el Real Decreto 340/82, de 15 de enero (BOE. 1 y 2 mar., 24 may. y 22 dic.) transfiere competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado, a entes preautonómicos, en materia de sanidad (AISNA), ampliadas para el Principado por los Reales Decretos 512/84, de 8 de febrero (BOE. 27 dic. 83) y 1793/85, de 11 de septiembre (BOE. 4 oct.). El Real Decreto 1707/82, de 24 de julio (BOE. 29), había establecido normas de funcionamiento de la Comisión Mixta correspondiente para el traspaso de servicios estatales.

2º) Sobre salud, el RD. 1471/01, de 27 de diciembre (BOE. 31 dic. 01 y 22 feb. 02), traspassa al Principado de Asturias las funciones y servicios del INSA-LUD, con fundamento constitucional en el art. 149.1.16ª y 17ª CE, lo que supone ignorar, en cierto modo, la entidad diferenciada de los sistemas de salud y seguridad social. El RD 1292/05, de 28 de octubre, traspassa al Principado las funciones y servicios de la seguridad social sobre la asistencia sanitaria encomendada al ISM, con fundamento nuevamente en el art. 149.1.16ª y 17ª CE.

3º) Sobre seguridad social, fuera del equívoco de nomenclatura propiciado por los Reales Decretos 1292 y 1293/05, el Real Decreto 849/95, de 30 de mayo (BOE. 7 jul), traspassa al Principado de Asturias las funciones y servicios de seguridad social encomendados al INSERSO, con fundamento constitucional en el art. 149.1.17ª CE, es decir, los servicios sociales incluidos históricamente en el sistema de seguridad social.

24. Vid. J. GARCÍA MURCIA, *Legislación social del Principado de Asturias. Recopilación realizada en conmemoración del XXV aniversario de su Autonomía : 1981-2006*. Gobierno del Principado de Asturias, 2006.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 205

4º) Sobre asistencia social, el Real Decreto 538/84, de 25 de enero (BOE. 21 mar.), traspasa funciones y servicios del Estado al Principado de Asturias de guarderías infantiles laborales, con fundamento constitucional en el art. 148.1, 20ª CE; también encuentran fundamento constitucional en el art. 148.1, 20ª CE, además de basarse en otros preceptos de la misma, los Reales Decretos 1665/85, de 30 de abril (BOE. 18 sep.) y 13/01, de 12 de enero (BOE. 31) de transferencias para la protección a la mujer, y los Reales Decretos 2068/85, de 9 de octubre (BOE. 7 nov.) y 454/89, de 28 de abril (BOE. 9 may.) de transferencias para la protección a los menores. Y el Real Decreto 1293/05, de 28 de octubre (BOE. 19 nov.), realiza un traspaso de las funciones y servicios de la seguridad social, de asistencia y servicios sociales, encomendados al ISM, asimismo con fundamento constitucional en el art. 149.1, 16ª y 17ª CE.

3. En cuanto a las leyes autonómicas, la regulación permite distinguir las tres áreas de la protección social, pese al cambiante criterio en cuanto a organización institucional, lo que se aprecia en la evolución de las Consejerías competentes, a partir de la primera de ellas cronológicamente hablando, la Consejería de Sanidad, Asistencia y Seguridad Social [Decreto 5/79, de 19 de enero], a la que siguen la Consejería de Bienestar Social y Medio Ambiente [Decreto 14/79, de 19 de enero], la Consejería de Trabajo y Acción Social [Decreto 10/84, de 13 de enero], la Consejería de Sanidad [Decretos 12/84, de 13 de enero y 113/85, de 13 de diciembre], la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales [Decretos 59/87, de 17 de septiembre, 52/89, de 21 de marzo, 86/91, de 13 de septiembre (BOPA. 24) y 59/94, de 14 de julio], la Consejería de Servicios Sociales [Decretos 120/95, de 27 de julio, 39/1996, de 26 de julio], la Consejería de Asuntos Sociales [Decreto 82/99, de 11 de agosto y 10/99, de 22 de julio] y la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios [Decretos 83/99, de 11 de agosto y 12/02, de 8 de febrero]. Tras esta vacilante evolución, el Decreto 9/2003, de 7 de julio, reestructura las Consejerías de la Administración autonómica, distribuyendo la materia de protección social entre las Consejerías de Vivienda y Bienestar Social [regulada luego por el Decreto 89/03, de 31 de julio] y Salud y Servicios Sanitarios [regulada luego por el Decreto 90/03, de 31 de julio].

1º) Sobre salud, hay que mencionar:

En el Principado de Asturias, la Ley 11/84, de 15 de octubre, de salud escolar; el Decreto 81/86, de 11 de junio, sobre organización y funcionamiento de los servicios de salud mental, modificados por los Decretos 119/91, de 20 de septiembre (BOPA. 10 oct.), 61/94, de 28 de julio (BOPA. 28 sep.), 183/95, de 17 de noviembre (BOPA. 7 dic.) y 40/97, de 12 de junio (BOPA. 7 jul.); el Decreto 18/90, de 22 de febrero (BOPA. 18 abr.) de tratamiento de opiáceos a drogodependientes, modificado por los Decretos 77/98, de 17 de diciembre (BOPA. 14 ene. 99) y 231/03, de 28 de noviembre (BOPA. 16 dic.); la Ley 1/92, de 2 de julio (BOPA. 13) de creación del Servicio de Salud del Principado de Asturias

## 206 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

(SESPA), modificada parcialmente por diversas leyes de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales del Principado de Asturias y por la Ley 5/05, de 16 de diciembre (BOPA. 30), del Procurador General. La Ley 1/07 de 16 de marzo (BOPA. 27) regula la atención y ordenación farmacéutica. En cuanto a la red hospitalaria, completan la Ley 1/92 un profuso conjunto de disposiciones reglamentarias, así como en relación a la prestaciones sanitarias<sup>25</sup>.

2º) Sobre seguridad social, no se han aprobado normas legales o reglamentarias del Principado de Asturias, aunque la Comunidad regula y concede prestaciones sociales periódicas que, en concepciones extensivas de lo que es el «sistema de seguridad social», caen dentro de su ámbito, consecuencia de la que no puede culpabilizarse a la autonomía asturiana.

3º) Sobre asistencia social, la regulación se inicia por la Ley 5/87, de 11 de abril (BOPA. 5 may.) de servicios sociales y se desarrolla por los Decretos 62/88, de 12 de mayo (BOPA. 21 jun.) –derogado por el Decreto 79/02, de 26 de abril (BOPA. 17 may.)– de centros de atención de servicios sociales y 49/01, de 26 de abril (BOPA. 17 may.) de organización y funcionamiento de los servicios sociales. A su vez, el Decreto 28/90, de 8 de marzo (BOPA. 30) establece un programa de ayudas de carácter económico para situaciones de extrema necesidad; la Ley 7/91, de 5 de abril (BOPA. 19) regula la asistencia y protección al anciano, estableciendo la curiosa figura del «letrado del anciano»; los Decretos 82/92, de 10 de diciembre (BOPA. 12 y 29 ene. 93), 79/94, de 13 de octubre (BOPA. 14 dic. 94 y 22 feb. 95), 10/98, de 19 de febrero (BOPA. 7 mar.) y 17/99, de 25 de marzo (BOPA. 14 abr.), regulan el funcionamiento y el acceso a establecimientos residenciales para ancianos en situación de dependencia.

También merecen reseña los Decretos 33/95, de 16 de marzo (BOPA. 18 abr.) y 42/00, de 18 de mayo (BOPA. 1 y 22 jun.), ordenan sucesivamente las ayudas a domicilio; la Ley 5/95, de 6 de abril (BOPA. 19), desarrollada por el Decreto 180/99, de 30 de diciembre (BOPA. 31) de integración social de minusválidos; el

25. Los Decretos 75/90, de 4 de octubre (BOPA. 5 nov.), 186/95, de 14 de diciembre (BOPA. 3 ene. 96) y 35/97, de 22 de mayo (BOPA. 7 jul.); el Decreto 12/98, de 5 de marzo (BOPA. 20) sobre consultas dentales y laboratorios de prótesis dental; el Decreto 72/01, de 9 de julio (BOPA. 28) de oficinas de farmacia y botiquines; el Decreto 174/03, de 28 de agosto (BOPA. 1 sep.) de estructura orgánica del SESPA; el Decreto 234/03, de 4 de diciembre (BOPA. 22) de prestaciones de ortoprótesis y reintegro de gastos y reintegros; el Decreto 235/03, de 18 de diciembre (BOPA. 9 ene. 04) de mínimo de datos de atención especializada; el Decreto 44/05, de 19 de mayo (BOPA. 3 y 10 jun.) de servicios de farmacia y depósito de medicamentos y productos sanitarios; el Decreto 109/05, de 27 de octubre (BOPA. 7 nov.) de comités de ética para la atención sanitaria; el Decreto 2/06, de 12 de enero (BOPA. 26) sobre consejos de salud de zona y el Decreto 3/06, de 12 de enero (BOPA. 26) de consejos de salud de área; así como el Decreto 34/06, de 19 de abril (BOPA. 9 may.) de precios públicos por la prestación de los servicios y actividades de naturaleza sanitaria de los centros dependientes del SESPA.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 207

Decreto 26/97, de 8 de mayo (BOPA. 29 may. y 31 oct.), completado por el Decreto 29/00, de 6 de abril, regulan los hogares-centro de día para personas mayores; y el Decreto 38/99, de 8 de julio (BOPA. 2 ago.) regula el acogimiento familiar de las personas mayores. El Decreto 79/02, de 13 de junio aprueba el reglamento de autorización, registro, acreditación e inspección de centros de atención de servicios sociales y anticipa la promulgación de la Ley 1/03, de 24 de febrero, de servicios sociales, derogatoria de la Ley 5/87, de reordenación del Consejo Asesor de Bienestar Social –regulado por el Decreto 56/88, de 28 de abril (BOPA. 24 may. y 16 jun.)–, con el objetivo de lograr cinco funciones básicas:

- a) desarrollar actividades preventivas para promover la autonomía y superar las causas de marginación y exclusión;
- b) promover la integración social de las personas y de los grupos;
- c) cubrir carencias y satisfacer necesidades en materia de asistencia social;
- d) prestar apoyos a personas o grupos en situación de dependencia;
- e) favorecer la participación y el pleno y libre desarrollo de las personas y los grupos dentro de la sociedad, así como el fomento del desarrollo comunitario.

No sólo por estos ambiciosos objetivos, sino por la regulación correspondiente a los titulares del derecho, a los principios generales, y a la organización de los servicios, se trata de una ley de importancia extraordinaria, de lo que ya alertó la doctrina<sup>26</sup>, consciente por lo demás de su carácter complementario de las prestaciones de la Administración del Estado en el ámbito de la seguridad social. Posteriormente, el Decreto 108/05, de 27 de octubre (BOPA. 4 nov.), aprueba el mapa asturiano de servicios sociales.

Por su parte, la Ley 6/91, de 5 de abril, regula el ingreso mínimo de inserción, desarrollado por el Decreto 158/91, de 2 de diciembre (BOPA. 21) y, bastantes años después, la Ley 4/05, de 28 de octubre (BOPA. 4 nov.), que degrada aquélla al rango reglamentario, transforma dicho ingreso mediante la fijación de una prestación económica («salario social básico») a los que no disponen de los recursos mínimos necesarios, facilitándoles a la vez apoyo en materia de salud, vivienda, educación, formación y empleo.

#### 2.1.5. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1982

1. El EA-Comunidad Valenciana [LO. 5/1982, de 1 de julio (BOE.), en adelante, EACV], atribuye competencia exclusiva a la Generalidad Valenciana sobre «asistencia social» (art. 31.24), «juventud» (art. 31.25), «promoción de la mujer»

26. Cfr. BORJA SUAREZ, *Comentario a la Ley 1/2003, de 24 de febrero de servicios sociales. Un paso más en el desarrollo de verdaderos sistemas autonómicos de protección social*. Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, 2004, n. 5 [www.iustel.com/revistas/].

## 208 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

(art. 31.26) e «instituciones públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, minusválidos y demás grupos o sectores sociales requeridos de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación» (art. 31.27), competencias conformes con la delimitación constitucional.

En cuanto a las competencias sobre seguridad social, se atribuye a la Generalidad ... «el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma» [art. 38.2, a)], así como ... «la gestión del régimen económico de la seguridad social» [art. 38.2, b)]. A ello añade el art. 38.4 que ... «la Generalidad Valenciana 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». Y el art. 38.5 completa lo anterior afirmando que ... «la Generalidad Valenciana ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en materia de sanidad y de seguridad social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca» ... Esta normativa es mimética respecto de las que incluyen los EAPV y EAC, por lo que son plenamente aplicables ahora las reflexiones realizadas respecto de aquéllos [*supra*, B, a, a') y b')] en cuanto al desbordamiento competencial autonómico.

La disposición transitoria 4ª.1, anticipa la creación de una Comisión Mixta para colaborar con el Gobierno de la nación en los traspasos de funciones y servicios a la Generalidad, y la transitoria 8ª anticipa asimismo la creación de un Consejo Económico-Social valenciano.

El EACV fue posteriormente modificado, en aspectos muy concretos, primero por la Ley Orgánica 4/91, de 13 de marzo (BOE. 14), modificatoria del art. 12.4 en cuanto a la fecha para la celebración de las elecciones autonómicas en la Comunidad y, luego, por la Ley Orgánica 5/1994, de 24 mar. (BOE. 25), consistiendo concretamente la reforma en la adición de una disposición adicional tercera y en la derogación de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª. La adición dispone que ... *todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a él plenamente, asumiéndose con carácter estatutario por la Generalidad Valenciana* ...

2. En cuanto a las principales disposiciones reglamentarias de transferencias, hay que partir del Real Decreto-Ley 10/78, de 17 de marzo (BOE. 18), que aprobó el régimen preautonómico para el país valenciano.

1º) El Real Decreto 278/80, de 25 de enero (BOE. 20 feb.) transfirió funciones y

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 209

servicios acerca de las actividades molestas, nocivas, peligrosas, cultura y sanidad y el Real Decreto 251/82, de 15 ene. (BOE. 15 a 20 y 22 a 25 feb., 20 oct. y 8 dic.) transfirió al ente autonómico competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado sobre asistencia y servicios sociales. A su vez, el Real Decreto 340/82, de 15 de enero (BOE. 1 y 2 mar., 24 may. y 22 dic.) transfiere competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado, a entes preautonómicos, sobre sanidad (AISNA). Posteriormente, el Real Decreto 4142/82, de 29 de diciembre (BOE. 9 mar. 83), consolida las transferencias efectuadas a la Comunidad Valenciana en fase preautonómica. Tras el EACV, el Real Decreto 2135/84, de 10 oct. (BOE. 30 nov.), amplía el traspaso de funciones y servicios, y adapta los medios transferidos en régimen preautonómico, en materia de asistencia social y servicios sociales, diferenciándose las funciones que asume la Comunidad, las competencias, servicios y funciones que se reserva el Estado y aquellas otras funciones en las que han de concurrir ambas Administraciones, esbozando la forma de la cooperación.

- 2º) Sobre salud, el Real Decreto 1612/87, de 27 nov. (BOE. 30 dic.) traspasa funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), vinculándolo al art. 149.1,16ª y 17ª CE y al art. 38 EACV, así como a la disposición adicional 6ª.1 de la LGS. Casi diez años después, el Real Decreto 1951/96, de 23 ago. (BOE. 24 sep.), traspasa a la Comunidad Valenciana las funciones y servicios de la seguridad social en cuanto a la asistencia sanitaria encomendada al ISM, vinculando nuevamente el traspaso con el art. 149.1,16ª y 17ª CE y con el art. 38.2 EACV. Por su parte, el Real Decreto 851/99, de 21 may. (BOE. 9 jun.), traspasa a la Comunidad Valenciana funciones y servicios de la Administración del Estado acerca de la ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos, enlazándolo en este caso con el art. 149.1,16ª CE y con el art. 38.3 EACV.
- 3º) Sobre seguridad social, el Real Decreto 2762/86, 24 dic. (BOE. 21 ene. 87) –al que se alude seguidamente– transfiere funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), con una equívoca fórmula prescriptiva ... «se transfieren funciones de la Seguridad Social en las materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales de la Seguridad Social», vinculando en este caso la transferencia con los arts. 149.1.17ª CE y 31 y 38.2, a) EACV. Pero se trata de una imprecisión nominal, explicable por la espesa delimitación entre seguridad social y sanidad y quizá también por la dualidad de los servicios sociales, dentro y fuera de la seguridad social respectivamente.
- 4º) Sobre asistencia social, el Real Decreto 264/85, 23 ene. (BOE. 8 mar.) que traspasa funciones y servicios del INSERSO. Poco después, el Real Decreto 2762/86, ya citado, amplía los medios traspasados sobre asistencia y servicios sociales, respecto del INSERSO. Una segunda ampliación de los medios traspasados en este mismo campo de asistencia social y servicios sociales tiene lugar, después, por el Real Decreto 2762/86, de 24 dic. (BOE. 21 ene. 87), respecto de tres guarderías infantiles; y una tercera, y última hasta ahora, se realizó por medio del Real Decreto 846/99, de 21 may. (BOE. 9 jun.), respecto

## 210 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

del ISM, en diversas materias, entre ellas las de asistencia social y servicios sociales. Entre otras prescripciones del Anexo (*sub. B.1, p<sup>o</sup> 5<sup>o</sup>*) se contiene la que exige que las funciones y los servicios que se traspasan se sujeten ... *a la legislación básica del Estado en lo relativo a la determinación de los beneficiarios, requisitos e intensidad de la acción protectora y regímenes económico-financiero y económico-administrativo...* La Ley 11/03, de 10 de abril (DOGV. 11), aprueba el Estatuto de las personas con discapacidad.

3. En cuanto a las disposiciones autonómicas hay que distinguir las que se refieren a la sanidad, a la seguridad social y a la asistencia social y/o servicios sociales. Como ha ocurrido con otras Comunidades Autónomas, la denominación de las cosas no se corresponde íntegramente con los contenidos y así, por ej., el Decreto 15/83, de 31 de enero, aprobatorio de la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, Seguridad Social y Trabajo, establece dos Direcciones Generales «sociales» –aparte de otras dos Direcciones Generales «laborales»-, la D.G. de Salud y la D.G. de Servicios Sociales, pero ninguna D.G. de Seguridad Social. Esa diferencia inevitable se refleja asimismo en la legislación referida a las distintas áreas de la protección social.

1<sup>o</sup>) Sobre salud, la primera cronológicamente hablando es el Decreto 42/86, de 21 de marzo, que define y estructura la atención primaria de la salud en la Comunidad Valenciana, creándose los centros de salud comunitaria y delimitándose sus funciones, antecedente pues de la Ley 3/03, de 6 de febrero, ordenadora de la sanidad y fuente de los servicios sanitarios públicos y del plan de salud, como instrumento estratégico de planificación y programación del sistema sanitario valenciano. A título complementario e integrador se aprueba la Ley 4/05, de 17 de junio, de salud pública de la Comunidad Valenciana, norma precedida por el Decreto 101/00, de 27 de junio, que ha sido derogado por aquella. Se define la salud pública como ...«el esfuerzo organizado por la sociedad para proteger y promover la salud de las personas y para prevenir la enfermedad mediante acciones colectivas»; y la cartera de servicios de salud pública ... como «el conjunto de técnicas, tecnologías o procedimientos mediante los cuales se hacen efectivas las prestaciones de salud pública a que tiene derecho toda la población de la Comunidad Valenciana»..

Otras muchas disposiciones legales y reglamentarias completan las anteriores, evidenciando la extremada profusión reguladora en esta materia<sup>27</sup>.

27. Han sido, principalmente, la Ley 1/94, de 28 de marzo (DOGV. 7 abr.), de salud escolar; la Ley 6/98, de 22 de junio (DOGV. 26), de ordenación farmacéutica, modificada parcialmente por las Leyes 5/03, de 28 de febrero (DOGV. 6 mar.), 12/04, de 27 de diciembre (DOGV. 29 dic. 04, 12 ene. y 17 feb. 05), 4/2005, de 17 de junio (DOGV. 23), 14/05, de 23 de septiembre (DOGV. 30 dic.) y 7/06, de 9 de junio (DOGV); la Ley 1/03, de 28 de enero (DOGV. 31) de derechos e información a los pacientes; y la Ley 28/05, de 26 de diciembre (DOGV. 26 abr. 06), de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 211

2º) Sobre seguridad social, no hay legislación específica, pero si se dictan frecuentes normas sobre la concesión de prestaciones económicas a los necesitados residentes en la autonomía, las cuales caen sin mayores sobresaltos dentro del campo de la asistencia social o, si se quiere, del sistema de servicios sociales propios de la Comunidad Valenciana. Estarían en este régimen las ayudas previas a la jubilación de trabajadores y trabajadoras residentes en la Comunidad Valenciana [Orden de 27 de septiembre de 2005 (DOGV. 3 oct.), derogatoria de la Orden de 22 de abril de 2002 (DOGV. 26)] y las prestaciones económicas individualizadas por acogimiento familiar de menores, simple o permanente [Orden de 20 de diciembre de 2005 (DOGV. 3 ene. 06)]. En el primer caso, se trata de ayudas económicas que se conceden a los trabajadores afectados por procesos de extinción de relaciones laborales por causas colectivas y que se extienden hasta que se alcanza la situación de jubilación en el sistema de seguridad social, quedando el beneficiario, durante la percepción de la ayuda, en situación de alta, obligado a cotizar al régimen correspondiente, regulación incomprensible, dicho sea de paso, a falta de acuerdo o conformidad con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, presumibles a la vista de la financiación compartida.

3º) En cuanto a la asistencia social, la norma originaria fue la Ley 5/89, de 6 de julio (BOE. 7 ago.) de servicios sociales de la Comunidad Valenciana, derogada y sustituida por la Ley 5/97, de 25 de junio (DOGV. 4 jul.), parcialmente modificada por la Ley 11/03, de 10 de abril (DOGV. 11), que perfecciona la inicial e impone un «sistema público» de servicios sociales en ese ámbito territorial, persiguiendo los objetivos de la prevención, tratamiento y eliminación de cualquier causa o situación de marginación o desigualdad social; la coordinación de los recursos y de las iniciativas públicas y privadas, así como de los aspectos sociales de los sistemas sanitarios y educativos; y el pleno desarrollo de la persona en el seno de la sociedad y el fomento de la solidaridad y de la participación ciudadana en el campo de los servicios sociales. O sea una lucha contra la pobreza para conseguir mayores dosis de bienestar social.

Completan e integran la Ley 5/97, numerosas disposiciones legales y reglamentarias anteriores y posteriores, tales como el Decreto 132/90, de 23 de julio, por el que se establece un plan de medidas de inserción social; la Ley 7/94, de 5 dic., de la infancia; el Decreto 93/01, de 22 de mayo, medidas de protección jurídica del menor; la antes citada Ley 11/03, aprobatoria del estatuto de las personas con discapacidad; la Ley 9/04, de 7 de diciembre, del Consejo Valenciano de Personas Mayores, etc. Así como las disposiciones de rango inferior reguladoras de ayudas, generalmente de establecimiento anual, como son las mencionadas bajo el apartado anterior relativo a la seguridad social, u otras como las ayudas económicas a personas con ancianos dependientes a su cargo [Orden de 9 de diciembre de 2004], las extensas ayudas relacionadas con los diversos servicios sociales [Orden de 29 de noviembre de 2005], etc.

## 2.2. Estatutos de Autonomía de nueva generación

### 2.2.1. Planteamiento general

1. No cabe olvidar que el art. 148.2 CE prevé que... «*transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149*». Pues bien, tras una serie de iniciativas truncadas, el cambio de Gobierno ocurrido en las últimas elecciones generales, con la re-entrada del PSOE en el poder, ha servido para desencadenar una fuerte corriente de revisión de los originarios Estatutos, trocando la euforia que acompañó a la aprobación de aquéllos<sup>28</sup> por reivindicaciones soberanistas en Cataluña, que aun no siendo compartidas por otras CC AA en cuanto a los fines, si han sido tomadas como modelo en los medios. Se ha empezado de esa manera a aprobar los Estatutos de Autonomía de nueva generación bajo la pauta de la exigencia de la competencia autonómica máxima y, también por ello mismo, en el filo de la constitucionalidad<sup>29</sup>, salvo, sorprendentemente, en materia de asistencia social.

Un buen ejemplo es el que brinda el precepto contenido en la DA 2ª 3, modificada –por el art. 88 de la LO. 1/06– del EACV, a cuyo tenor ... «*cualquier ampliación de las competencias de las [otras] CCAA que no estén asumidos en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunitat Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización*».

2. La doctrina científica ha intensificado la atención sobre este fenómeno legislativo que implica, se quiera o no, una intensa reinterpretación de los arts. 148 y 149 CE, en relación con todos los otros preceptos de la norma suprema que establecen el marco ineludible para la correcta valoración de aquéllos, relativos a la igualdad de los españoles ante la ley, solidaridad, etc.<sup>30</sup>. De los escritos que conozco, al día de hoy, dos me parecen de particular interés para el mejor entendimiento del iniciado extenso proceso de reforma estatutaria, que no culminará

28. Cfr. el reciente monográfico de la Revista General de Derecho Constitucional, sobre *Reforma de los Estatutos de Autonomía y Pluralismo Territorial*, Iustel, 2006.

29. Vid. SOLOZABAL ECHEVERRÍA, J.L., *Las reformas estatutarias y sus límites*. Cuadernos de Derecho Público, 2004, núm. 21; DE LA CUADRA SALCEDO JANINI, T., *La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales*. Cuadernos de Derecho Público, 2005, núm. 4; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *La reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al caso de Cataluña*. Madrid, 2005; DESDENTADO BONETE, A., *La seguridad social y la propuesta de Estatuto de Cataluña. Algunos puntos de reflexión*. Diario La Ley, 18 ene. 06, núm. 6.402.

sino pasados algunos años. Son tales estudios el libro de Borja Suárez Corujo, *La protección social en el Estado de las Autonomías. Un examen de los artículos 149.1.17ª y 148.1.20ª ante los procesos de reforma estatutaria* (Iustel, 2006); y el largo artículo de Cristóbal Molina Navarrete, *Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las «materias» de «empleo», «trabajo» y «protección social»* (Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF, 2006, núm. 60, pp. 53 y ss.), cuya lectura resulta imprescindible para aproximarse con rigor a este nuevo fenómeno jurídico-político.

3. En cuanto a los nuevos Estatutos a considerar, dos eran los aprobados definitivamente cuando se pronunció, en la Facultad de Derecho de Jaén, la conferencia que da lugar a este escrito, y dos siguen siendo los que están en vigor ahora, lo que me aconseja prescindir de cuantos otros se encuentran en estado de elaboración, más o menos cercano a su final, y que afectarán, más pronto o más tarde, a la totalidad de los Estatutos de Autonomía de los años ochenta. Naturalmente, las modificaciones estatutarias determinarán modificaciones considerables en la legislación de transferencias y, sobre todo, en la legislación autonómica, saliendo al paso de las mismas el EAC cuando determina, en su disposición transitoria primera 1, que ... «*las leyes del Parlamento y las normas con rango de ley del Gobierno vigentes en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto que eventualmente puedan resultar incompatibles con los derechos reconocidos por el Título I mantienen su vigencia por un plazo máximo de dos años, en el cual deben ser adaptadas a la regulación establecida por el presente Estatuto*».

#### 2.2.2. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006

1. El primero de los Estatutos de nueva generación ha sido el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 1/06, de 10 de abril (BOE. 11), que se presenta no como una disposición legal *ex novo*, derogatoria de la LO. 5/82, sino como una Ley de reforma de los preceptos de la Ley 5/82, aunque con el mismo efecto derogatorio de ésta –y de sus modificaciones legales de 1991 y 1994–, a salvo del preámbulo que se mantiene. Se justi-

30. Cfr. J.A. ALONSO DE ANTONIO, *El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas*. Revista de Derecho Político, 1984, núm. 21; J.M. BAÑO LEÓN, *Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*. Madrid (Instituto Nacional de Administración Pública), 1988; J. PEMÁN GAVÍN, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*. Madrid (Civitas), 1991; M. MEDINA GUERRERO, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*. Madrid (Centro de Estudios Constitucionales), 1992; J. GARCÍA ROCA, *Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad*. Revista Vasca de Administración Pública, 1997, núm. 47 (II); .M.D. MORA LORENTE, *Implicaciones de la autonomía política en el desarrollo de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; la «incuestionada corresponsabilidad fiscal»*. Crónica Tributaria, 2004, núm. 110.

## 214 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

fica la innovación normativa dado que ... *«la realidad vigente es muy distinta a la del año 1982 cuando se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (y) por eso es necesario que se incorporen aquellas competencias, acompañadas de la financiación adecuada, que permitan a nuestro autogobierno gozar de un techo competencial lo más alto posible, tanto añadiendo en el Estatuto todas aquellas competencias asumidas desde 1982 y que ahora no figuran como aquellas otras emergentes»* (exp. mot. pº. 7º).

Sin embargo, la LO. 1/06, en vigor desde el día 11 de abril, no ha aprovechado los veinticuatro años transcurridos desde el año 1982, para realizar una mejor delimitación de los dispositivos que componen la protección social ni para adecuar las competencias atribuidas a los límites constitucionales imperativos. Pero a pesar de sus aparentes excesos, y no sólo en el ámbito social que aquí importa, el EACV/06 pasó fácilmente el trámite preceptivo del Parlamento español, quizá no tanto por la fuerza del PP cuanto por la actitud permisiva de la mayoría parlamentaria, en trance de sacar adelante, a toda costa y coetáneamente, un proyecto de EAC dudosamente conciliable con los parámetros constitucionales.

2. Sobre salud, el art. 54.1 modificado –por el art. 60 LO. 1/06– atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva para ... *«la organización, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunitat Valenciana»*. A su vez, el art. 49 modificado –por el art. 55 de la LO. 1/06– atribuye a la Generalidad ... *«competencia exclusiva en ordenación farmacéutica, sin perjuicio de lo que dispone el número 16 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución Española»* (art. 49.1,19ª), a lo que el art. 54.3 modificado añade la competencia de la Generalidad para ... *«la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos»*.

Con extensión a las instituciones sanitarias públicas y productos farmacéuticos, el art. 54.4 modificado determina que ... *«la Generalitat podrá organizar y administrar para aquellas facultades, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes mencionadas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y funciones en materia de sanidad ... y se reservará el Estado la alta inspección para el cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo»*.

A las anteriores competencias hay que añadir la que establece el art. 49.3,5ª modificado –por el art. 55 LO. 1/06–, conforme al cual la Generalidad tiene competencia exclusiva ... *«sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado»* sobre ... *«funciones y servicios de la seguridad social en materia de asistencia sanitaria del Instituto Social de la Marina»*.

A título de meros compromisos estatutarios de la Generalidad, el art. 54.5 modificado ofrece que, en el ejercicio de las competencias sobre sanidad, se ...

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 215

«garantizará la participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca». Por su lado, el art. 54.6 modificado garantiza ... «los derechos de los ciudadanos a conocer los tratamientos médicos a los que serán sometidos, sus posibles consecuencias y riesgos, y a dar su aprobación a aquellos de manera previa a su aplicación». Cerrando estos compromisos, el art. 54.7 modificado exige velar para que la ... «investigación por medio de personas se ajuste a las previsiones acordadas por la Convención Europea sobre los Derechos del Hombre y la Biomedicina».

3. Sobre seguridad social, el art. 54.2 modificado atribuye a la Generalidad ... «el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, a excepción de las normas que configuran el régimen económico de ésta» [sub. a)] así como ... «la gestión del régimen económico de la seguridad social» [sub. b)].

Con extensión a estas competencias de seguridad social, el art. 54.4 modificado determina que ... «la Generalitat podrá organizar y administrar para aquellas facultades, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes mencionadas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones<sup>31</sup> en materia de ... seguridad social, y se reservará el Estado la alta inspección para el cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo». Puntualiza, a su vez, el art. 54.5 modificado que ... «la Generalitat, en el ejercicio de las competencias en materia de... seguridad social, garantizará la participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca».

4. Sobre asistencia social, el art. 49 modificado atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en «servicios sociales» (art. 49.1,24<sup>a</sup>), «juventud» (art. 49.1,25<sup>a</sup>), «promoción de la mujer» (art. 49.1,26<sup>a</sup>) e «instituciones públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, personas con discapacidad y otros grupos o sectores necesitados de protección especial, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación». Respecto del ISM, el art. 49.3,9<sup>a</sup> modificado reserva a la Generalidad competencia exclusiva compatible con el art. 149 CE, y con las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado, en materia ... «educativa, de asistencia

31. Es difícilmente creíble, pero cierto, que la errata material que se deslizó, en 1979, en el art. 17.4 EAC/79, pasando luego a diversos Estatutos posteriores y, en concreto, al art. 38.4 EACV/82, consistente en sustituir el término correcto «fundaciones» por el incorrecto «funciones», ha sobrevivido en el art. 54.4 EACV/06, lo que confirma la despreocupación del legislador, partidario de copiar en vez de reelaborar el nuevo texto estatutario, descuido en el que, por cierto, no ha incurrido el art. 165.2 EAC. Sobre la evidencia de la errata originaria, cfr. CASAS BAAMONDE, M.E. y PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., *Legislación autonómica de trabajo y seguridad social*. Madrid (Técnicos), 1984, vol. I, pp. 109, 118 y 135.

## 216 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

*y servicios sociales, ocupación y formación profesional ocupacional de los trabajadores del mar, encomendados al Instituto Social de la Marina».*

No estará de más recordar que la exposición de motivos de la LO. 1/06 (*apud.*, pº. 9º), promete la elaboración de una Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana ... «*en la que se contemplarán los derechos a la defensa integral de la familia; la protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y de sus familias; el derecho a la participación de la juventud; la participación y la protección de las personas mayores y de los dependientes; la atención integral a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social, la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos; la protección social contra la violencia de género y actos terroristas; los derechos y la atención social de inmigrantes*» ...Es este todo un programa relativo a la asistencia social que, abstracción hecha de los recursos financieros disponibles, la Generalidad podrá poner en práctica sin forzar sus competencias naturales.

5. Las reflexiones que merece, al día de hoy, esta normativa estatutaria modificada, se resumen en las cinco siguientes:

- 1ª) Desde el punto de vista formal, el EACV/06 sigue incurriendo en el indisculpable defecto de no delimitar suficientemente los tres dispositivos generales de protección social pública, a saber, la salud, la seguridad social y la asistencia social.
- 2ª) La comparación del EACV/06, con el EACV/82, permite comprobar que no se han corregido en aquél los excesos deslizados en éste, respecto de las competencias de la autonomía valenciana en materia de productos farmacéuticos y seguridad social, lo que, aparte de perpetuar la inconstitucionalidad de los respectivos preceptos, demuestra el olímpico y consciente desprecio del legislador a la doctrina constitucional, contenida sobre todo en la S.TC. 124/89.
- 3ª) En lo relativo a las competencias autonómicas sobre salud, hay que entender conformes con la distribución constitucional de competencias todas las atribuidas a la Generalidad, excepto en lo relativo a los productos farmacéuticos, porque correspondiendo a la competencia exclusiva del Estado, *ex art. 149.1,16ª CE*, la «legislación sobre productos farmacéuticos», y comprendiendo el término «legislación», toda la actividad normativa, la «ejecución de la legislación del Estado» a que alude el art. 54.3 EACV/06, sólo será constitucional si excluye cualquier competencia normativa, salvo la referida a la organización interna de los servicios. O, dicho de otro modo, el art. 54.3/06 EACV debería haber llevado a cabo la misma reserva que incorpora el art. 49 EACV/06 –bajo la fórmula «sin perjuicio» cuando atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de «ordenación farmacéutica». Una mención especial merece la, cuando menos confusa, expresión «funciones y servicios de la seguridad social en materia de asistencia sanitaria del Instituto Social de la Marina», *ex art. 49.3,5ª EACV*.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 217

- 4ª) En lo relativo a las competencias autonómicas sobre seguridad social, los arts. 54.2, a) y b) y 54.4 EACV/06 son tan contrarios a la CE como lo fueran, hasta su derogación, los arts. 38.2, a) y b) y 38.4 EACV/82 –de los cuales aquéllos son copia casi literal–, remitiendo aquí necesariamente a las razones expuestas en su momento [*supra*, B, a), d'), *sub.* 1], avalando la afirmación.
- 5ª) En lo relativo a las competencias autonómicas sobre asistencia social, el art. 49 EACV/06 es perfectamente conforme con el art. 148.1, 20ª CE, en la totalidad de los apartados anteriormente transcritos, los cuales aluden a algunas de las acciones asistenciales que la Comunidad podrá llevar a cabo, de entre muchas otras posibles, desarrollando extensivamente el «programa asistencial» que, fuera o dentro de la prometida Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana, contiene la exposición de motivos del EACV/06, interesante programa a título de guía orientadora, desprovisto empero de fuerza normativa. El cambio terminológico que introduce el art. 49 EACV/06, para remitir la competencia autonómica a los «servicios sociales», en lugar de remitirla a la «asistencia social», como hacía el art. 31.24 EACV/82, es sustancialmente irrelevante, aunque puede contribuir a reforzar el argumento de que, bajo la competencia de la autonomía valenciana, habrán de caer todos los servicios sociales, estuvieran o no históricamente dentro del sistema de la seguridad social.

### 2.2.3. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006

1. El segundo de los Estatutos de nueva generación ha sido el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/06, de 19 de julio (BOE. 201), redactada de nueva planta y derogatoria en su totalidad de la Ley 4/79, a salvo de algunas normas transitorias, de vigencia temporal limitada. Al margen de otras declaraciones retóricas al uso, el pasaje más llamativo y polémico de la exposición de motivos es el que se refiere al «sentimiento catalán», en los términos siguientes... *el Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad* ... (exp. mot. pº. 14º)<sup>32</sup>. Por razones prácticas, no se va a comparar, en el ámbito de la protección social estatutaria, los preceptos iniciales a la depuración realizada por el Parlamento Español y los posteriores a ésta. El análisis que sigue se refiere exclusivamente al resultado de la depuración, plasmado en los artículos que contiene el EAC/06 sobre la protección social.

32. En realidad, y fuera de su cuestionable significado de precedente, el pasaje ni es formalmente normativo, por propia naturaleza, ni tiene otro valor material que el que pueda derivarse de decir lo que dijo, al respecto, el Parlamento de Cataluña, pero reconduciendo luego esa opinión subjetiva a categorías constitucionales objetivas, a saber, el reconocimiento de que Cataluña es una nacionalidad *ex art. 2, pº. 2º CE*, sujeto activo de tal autonomía dentro, exclusivamente, de la indisoluble unidad de la Nación española *ex art. 2, pº. 1º CE*. ¡Toda una tormenta en una pila de agua bendita!, que cantaría George Brassens, el genio de los trovadores contemporáneos.

## 218 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En todo caso, la delimitación de los campos de la protección social es modélica en el EAC, ocupándose sucesiva y respectivamente los arts. 162, 165 y 166, de la «*sanidad, salud pública, ordenación farmacéutica y productos farmacéuticos*», de la «*seguridad social*» y de los «*servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias*».

2. Sobre salud, y dejando de lado la cláusula de reconocimiento de derechos en el ámbito de la salud ... a «*todas las personas*» (art.23), se reconoce a la Generalidad, en cuanto a sanidad y salud pública ... «*la competencia exclusiva sobre la organización y el funcionamiento interno, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios*» (art. 162.1). Tiene, a su vez, competencia compartida con el Estado en los ámbitos de...

«a) *la ordenación, la planificación, la determinación, la regulación y la ejecución de las prestaciones y los servicios sanitarios, sociosanitarios y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para todos los ciudadanos*; b) *la ordenación, la planificación, la determinación, la regulación y la ejecución de las medidas y las actuaciones destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la salud laboral, la sanidad animal con efectos sobre la salud humana, la sanidad alimentaria, la sanidad ambiental y la vigilancia epidemiológica*; c) *la planificación de los recursos sanitarios de cobertura pública y la coordinación de las actividades sanitarias privadas con el sistema sanitario público*; d) *la formación sanitaria especializada, que incluye la acreditación y la evaluación de centros; la planificación de la oferta de plazas; la participación en la elaboración de las convocatorias y la gestión de los programas de formación de las especialidades y las áreas de capacitación específica y la expedición de diplomas de áreas de capacitación específica*; e) *el régimen estatutario y la formación del personal que presta servicios en el sistema sanitario público*» (art. 162.3).

A los fines señalados anteriormente ... «*la Generalitat podrá organizar y administrar ... dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expuestas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de sanidad..., reservándose el Estado la alta inspección*» (art. 165.2).

En cuanto a la ordenación y productos farmacéuticos, se atribuye a la Generalidad ... «*la ordenación farmacéutica en el marco del art. 149.1.16ª de la Constitución*» (art. 162.2), así como ... «*la competencia ejecutiva de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos*» (art. 162.5).

Por último, según el art. 162.4 ... «*la Generalitat participa en la planificación y la coordinación estatal en materia de sanidad y salud pública con arreglo a lo previsto en el Título V*», dedicado a las relaciones institucionales de la Generalidad con el Estado y con otras CCAA.

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 219

3. Sobre seguridad social, y «*respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la seguridad social*» corresponde a la Generalidad la competencia compartida que incluye ... a) el desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico; b) la gestión del régimen económico de la seguridad social; c) la organización y la gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de seguridad social en Cataluña; d) la ordenación y el ejercicio de las potestades administrativas sobre las instituciones, las empresas y las fundaciones que colaboran con el sistema de seguridad social, en las materias indicadas en la letra c), así como la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; e) el reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas; f) la coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de seguridad social» (art. 165.1).

A los fines señalados anteriormente... «*la Generalitat podrá organizar y administrar ... dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expuestas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de... seguridad social, reservándose el Estado la alta inspección*» (art. 165.2).

4. Sobre asistencia social, y dejando de lado la cláusula de reconocimiento de derechos en el ámbito de los servicios sociales ... a «*todas las personas*» (art.24), se atribuye a la Generalidad ... «*la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye : a) la regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública; b) la regulación y la ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en Cataluña; c) la regulación y la aprobación de los planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social; d) la intervención y el control de los sistemas de protección social complementaria privados*» (art. 166.1).

Corresponde, asimismo, a la Generalidad, sobre menores : «*a) la competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso la legislación penal*» (art. 163.3).

Corresponde, también, a la Generalidad ... «*la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que en todo caso incluye las medidas de protección social y su ejecución*» (art. 166.4).

## 220 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

5. Las reflexiones que requiere, al día de hoy, esta nueva normativa estatutaria, se resumen en las cinco siguientes :

- 1ª) Desde el punto de vista formal, el EAC merece aplauso, al diferenciar debidamente, incluso en artículos sucesivos (arts. 162, 165 y 166), las funciones de salud, seguridad social y asistencia social, configurando de tal manera un preciso modelo estatutario de protección social pública sin incurrir en la ambigüedad que preside el correlativo modelo constitucional. Ello no obstante, se observa algún desajuste, como por ej. el que lleva consigo la enunciación por la letra c) del art. 165.1, dentro por tanto de competencias de seguridad social, de competencias referidas a la «asistencia sanitaria y a los servicios sociales del sistema de seguridad social en Cataluña»
- 2ª) La comparación del EAC/06, respecto del EAC/79 es también favorable, resultando ahora una regulación normativa mucho más cuidadosa aunque sólo aparentemente más respetuosa con la distribución constitucional de competencias. Que ese resultado sea atribuible al Parlamento de Cataluña o al Parlamento Español, es algo que, tras la vigencia del texto estatutario, mantiene simplemente un interés histórico, ajeno a la valoración que se realiza.
- 3ª) En lo relativo a las competencias autonómicas sobre salud, las competencias atribuidas a la Generalidad encajan en los arts. 148.1.21ª y 149.1.16ª CE, con la misma reserva que se ha hecho anteriormente, respecto del EACV, en lo relativo a la «competencia ejecutiva de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos» (art. 162.5 EAC/06), pues, en ningún caso, tal ejecución podrá incluir facultades normativas intersubjetivas. De otro lado, las competencias compartidas con el Estado, a que alude el art. 162.3 EAC/06, habrán de realizarse conforme a los límites que se desprenden, caso a caso, del art. 149 del texto constitucional, no sólo del 1.16ª (Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos), sino también, y fundamentalmente, de sus apartados 1.7ª (Legislación laboral ...), 1.13ª (Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 1.15ª (Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica), 1.18ª (Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios ...), 1.19ª (Legislación básica sobre protección del medio ambiente) y 1.30ª (Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales ...).
- 4ª) En lo relativo a las competencias autonómicas sobre seguridad social, pese a un reconocimiento explícito de que tales competencias han de respetar ineludiblemente... «los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la seguridad social» (art. 161.1, EAC/06, precepto inexistente en el art. 17 EAC/79), a la hora de la verdad, las letras a) y b) del mencionado art. 161.1 EAC/06 reproducen casi literalmente las letras a) y b) del art. 17.2 EAC/79, del mismo modo que el art. 165.2 EAC/06 es réplica casi exacta del art. 17.4 EAC/79, lo que perpetúa la atribución a la Generalidad de extensas

## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 221

competencias que no le corresponden *ex art.* 149.1.17ª CE, según doctrina terminante del Tribunal Constitucional, también olímpica y conscientemente ignorada, como en el caso del EACV ya analizado.

También es equívoca, amén de asistemática, la referencia a un «sistema de seguridad social en Cataluña». Ignoro si con el ánimo de abrir paso a un tal sistema estatutario fraccionado, siendo así, por el contrario, que «sistema de seguridad social» sólo puede haber uno en España, que es el que ya existe como tal, denominado por cierto «sistema nacional de seguridad social». Si a lo que se quiere referir la letra c) del art. 161.1 EAC/06 es a los servicios sociales, y a la asistencia sanitaria sujetos a la competencia autonómica, está de más hablar de «un sistema de seguridad social en Cataluña».

Y si a lo que se quiere aludir en aquel precepto es al sistema nacional de seguridad social, con referencia anacrónica a sus prestaciones sanitarias y a sus servicios sociales, entonces se debió decir, con total rigor, «sistema nacional de seguridad social». De otro lado, el escaso acierto de la letra c) arrastra el escaso acierto de las letras d) y f) del propio art. 161.1 EAC/06, en el primer caso, además, por una posible invasión de competencias estatales en materia de prevención de riesgos profesionales, *ex art.* 149.17ª CE.

Otra suerte de críticas merecen las competencias reconocidas a la Generalidad en la letra e) del art. 161.1 EAC/06, respecto de las pensiones no contributivas. En el plano formal, la competencia sobre ellas no corresponde obviamente a las Comunidades Autónomas, al haberlas disfrazado la Ley 26/90 de prestaciones de seguridad social, de cuyo sistema forman parte a contar de entonces; por consiguiente, de *lege data*, la única competencia reconocible a la Generalidad en esta materia no puede pasar del plano de la delegación, ya que el reconocimiento y la gestión de las mismas sólo cabe bajo la aplicación de la legislación estatal y conforme a las pautas que contengan las disposiciones de transferencia o los convenios Estado-Generalidad celebrados *ad hoc*. Otra cosa bien distinta podrá sostenerse en el plano material, puesto que las prestaciones no contributivas tienen la naturaleza de prestaciones asistenciales y deberían ser de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Pero en el derecho constituido es ésta una simple opinión –que, por mi parte, he defendido siempre con la máxima convicción– y sólo de *lege ferenda* es planteable el cambio legal que así lo establezca, debiendo constatar que nunca las Comunidades Autónomas, ni siquiera el País Vasco y Cataluña, han presionado políticamente con la fuerza de la que disponen para que esa reforma legal fuera llevada a término. En todo caso, la competencia de la Generalidad sobre las prestaciones no contributivas no podría ser nunca una competencia en materia de seguridad social sino una competencia en materia de asistencia social.

5ª) En lo relativo a las competencias autonómicas sobre asistencia social, o servicios sociales –pues el art. 166.1 EAC/06 troca la nomenclatura del art. 9.25

## 222 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

EAC/79–, las reconocidas a la Generalidad son irreprochables y desde luego muy acertadas las opciones admitidas, en el sentido de que la acción asistencial puede consistir en prestaciones técnicas y en prestaciones económicas –no simples ayudas esporádicas y/o no periódicas, por tanto– y puede establecerse a través de personas públicas y privadas, indistintamente. Llama en cambio, negativamente, la atención, la atribución de competencia exclusiva a la Generalidad en lo relativo a la intervención y el control de los sistemas de protección complementaria privados [art. 166.1, d) EAC/06], lo que puede implicar invasión de las competencias estatales sobre Planes y Fondos de Pensiones [Real Decreto-Legislativo 1/02, de 29 de noviembre (BOE. 13 dic.) y Ley 11/06, de 16 de mayo (BOE. 17)] y sobre Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados [Real Decreto-Legislativo 6/04, de 29 de octubre y STC 206/97].

Incluso la anterior y mucho más modesta competencia de la Generalidad, sobre las mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de la seguridad social (art. 9.21 EAC/79), se sometía en el citado precepto estatutario al respeto de la legislación mercantil.

### 3. CONCLUSIONES SOMETIDAS A DEBATE

Como síntesis de la exposición propongo las cinco siguientes conclusiones para debate:

*Primera* : En el modelo estático de protección social (modelo constitucional), la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es simétrico y razonable, pese a las ambigüedades existentes acerca de las funciones de seguridad social y de asistencia social : todas las competencias importantes para el Estado en materia de seguridad social, todas las competencias importantes para las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social y todas las competencias importantes compartidas por uno y otras en materia de salud.

*Segunda* : En el modelo dinámico primario de protección social (modelo legal unitario), la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es asimétrico e irrazonable, porque las CCAA suelen invadir, en sus Estatutos, salvo excepciones contadas, las competencias del Estado en materia de Seguridad Social, mientras que el Estado disfraza indebidamente, en su legislación ordinaria, de Seguridad Social, lo que materialmente es asistencia social. En ello ha consistido, pues, el intenso conflicto competencias/materias en el área de la protección social, no deshecho hasta ahora por la copiosa doctrina del TC.

*Tercera*: Sin embargo, en el modelo dinámico secundario de protección social (modelo legal diversificado) tanto las disposiciones estatales de transferencia de funciones y servicios en materia de protección social, cuanto las leyes y reglamentos autonómicos en el mismo área funcional, se han adaptado plenamente al

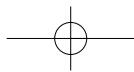
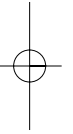
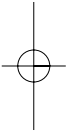
## COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL 223

modelo dinámico primario de protección social, lo que ha significado una actuación desigual por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas. Porque aquél no ha cedido competencias autonómicas en materia de asistencia social, en tanto que las CCAA no han legislado en materia de seguridad social y se han conformado con legislar sobre las materias de la asistencia social no acaparadas por el Estado.

*Cuarta:* Llama la atención que incluso las CCAA con mayor sentimiento nacionalista continúen asumiendo competencias imposibles en materia de seguridad social, mientras que abandonan resignadamente en manos del Estado competencias posibles en materia de asistencia social, sin presionar políticamente con los poderosos medios de influencia a su alcance para recuperar el modelo constitucional de protección social pública

*Quinta:* Las afirmaciones anteriores, válidas en la primera etapa que se extiende desde 1978/79 hasta 2006, no se ha corregido apreciablemente en la segunda etapa que se inicia, en este último año, con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación. En efecto, los dos promulgados hasta el momento, y en vigor, mantienen apenas sin diferencias sensibles el modelo estático primario de protección social, penetrando indebidamente en las competencias estatales sobre seguridad social, a la vez que se abstienen de asumir, en toda su extensión, las competencias autonómicas sobre asistencia social. También la aprobación de la Ley de Dependencia, a finales de 2006, no sólo confirma esa tendencia sino que la sublima, creando un inédito género protector, híbrido y atípico, que impide fortalecer las competencias autonómicas asistenciales.

La insatisfactoria situación descrita refleja una profunda falta de entendimiento entre los partidos políticos y los Gobiernos centrales y autonómicos sucesivos en el tiempo. Es casi lo mismo que encontramos en los versos de un desconocido poeta ubetense, Luis García Latorre (1854-1909), aquellos que dicen, con intención que excede a las palabras ...*¡cuantas cosas podrían realizarse/si los hombres quisieran asociarse!* ...



## **REFLEXIÓN FINAL. UNA VALORACIÓN DE CON- JUNTO Y DE CONTRASTE A LA LUZ DE LAS DIFE- RENTES APORTACIONES DE ESTA OBRA**

*Cristóbal Molina Navarrete*

La diversidad de cuestiones afrontadas en este Libro y de autores participantes en absoluto impide realizar unas básicas, aunque oportunas a mi juicio, anotaciones finales, que sinteticen las aportaciones que cada reflexión realiza en su respectivo ámbito de investigación y debate. A tal fin se ofrece un panorama global de la incidencia de los Nuevos Estatutos en la distribución de competencias en materias socio-laborales. Más particularmente en relación a las políticas de Empleo e Inmigración, Trabajo y Protección social (Seguridad Social y Acción Social).

La primera conclusión tiene que ver con el enfoque dado, de forma unánime, a este proceso de reformas en el plano técnico-jurídico, que contrasta fuertemente con el político-institucional. A este respecto el lector habrá podido comprobar la «normalidad» con que se plantea el debate por parte de los diferentes autores, en el plano jurídico, pese a sostener posiciones parcialmente diferentes sobre los temas analizados. La crítica más relevante al proceso de redefinición de relaciones normativo-institucionales, y por tanto, de política socio-laboral, entre las CCAA y el Estado –ambos niveles integrantes de la misma forma de Estado Social Autónómico de Derecho–, se vincula más aspectos técnicos, por sus deficiencias, que con la pretensión «reformadora» de fondo. De este modo, en contra de la radicalidad asumido por el debate entre los políticos españoles, mucho menos, afortunadamente, entre los ciudadanos, aquí ha quedado constancia que ha llegado el momento de dar un salto cualitativo en las relaciones entre el poder de autogobierno y la cláusula social del Estado.

En este sentido, parece dominar en el sentir de la comunidad jurídica española, si bien con alcance bien diferenciado, la necesidad de impulsar una renovación

## 226 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

del proceso de creación de «marcos autonómicos» de relaciones laborales –y de «bienestar social»-, dando forma institucional a lo que ya está sucediendo en la práctica desde hace años. La Autonomía implica diversidad, tanto jurídica, en ocasiones, como aplicativa, y por tanto también diversas políticas sociales, atendiendo a los compromisos que cada Autogobierno haya adquirido con los ciudadanos españoles que viven en su territorio y que asumen una identidad propia, parcialmente diferente al resto, pero complementaria, por razones jurídicas, políticas, sociales e históricas. La técnica de los «Sistemas Nacionales de Bienestar», sea en su consideración global sea en sus diferentes manifestaciones –empleo, servicios sociales, salud, dependencia, aunque la norma legal haya evitado esta referencia- no tiene porqué verse comprometida, en su eficacia, eficiencia y solidaridad sustanciales, por el avance de políticas diferenciadas en el ámbito social.

La experiencia de estos años ha mostrado que, sin perjuicio de la sucesión de significativos conflictos, unos evitables otros no, ni siquiera es positivo que así hubiese sido, el avance de unas CCAA respecto a la protección ofrecida por otras ha supuesto de inmediato un revulsivo para que se amplíe y mejore la protección con carácter general. Lo mismo puede decirse de la presencia, bajo el título de competencia ejecutiva y de fomento, de la Administración Autonómica, en el empleo, las relaciones de trabajo y la negociación colectiva, en especial desde contextos de promoción de pactos de concertación social autonómicos.

Ahora bien, queda claro que esta normativización en los Estatutos de Autonomía del principio social del Estado debe hacerse no sólo desde la consolidación de la Autonomía, el Autogobierno, sino también desde el perfeccionamiento de los mecanismos de cooperación y colaboración, y desde luego desde la máxima vigencia del principio de solidaridad e igualdad básica. Pero también ha de hacerse con una mínima atención de técnica jurídica, buscando mejorar o perfeccionar el tratamiento dado tradicionalmente a los derechos sociales –de empleo y de protección social-, y no generando mayor inseguridad, como a veces ha sucedido. En este planteamiento coincide tanto el análisis constitucionalista, ofrecido por el profesor J.A. Montilla, como el más específicamente iuslaboralista, en especial el ofrecido por el profesor Carlos Palomeque en relación a las materias laborales, por el profesor Monereo.

Precisamente, situados en este plano inexorable de política jurídica, cuenta con un amplio respaldo la visión del problema que parte de la existencia, en una situación social de madurez democrática, de caminos por explorar que, compatibles con una lectura coherente de las normas constitucionales, permiten abrir nuevos espacios de actuación a los poderes autonómicos. A saber:

- marcos autonómicos de relaciones laborales
- marcos autonómicos de prevención de riesgos laborales, por tanto de salud laboral

- marcos autonómicos de gestión de seguridad social
- de acción social
- de empleo en general, y de empleo para inmigrantes en particular

La autonomía conlleva, necesariamente, el derecho a tomar decisiones que diferencien las situaciones de personas y colectivos. Esa exigencia es inherente al Estado Autonómico de Derecho, por tanto también en su dimensión Social. Esta idea está recogida tanto en el análisis efectuado por el profesor Eduardo Rojo, respecto del Estatuto catalán, y, muy especialmente, para la Asistencia Social, por la contundente posición del profesor L.E. De La Villa respecto de la Asistencia Social, con crítica, no menos contundente, a las pretensiones autonómicas en relación a la Seguridad Social

Pero si se mantiene, con carácter general, una posición favorable a normalizar un debate en torno a la posibilidad de alcanzar el techo de competencias en materias socio-laborales, no existe una misma coincidencia en orden a determinar el alcance innovador que tiene este proceso. Ha aparecido de manera recurrente en este Libro la convicción de que más que un proceso de renovación estatutaria estamos ante una etapa de institucionalización o formalización de la experiencia acumulada a lo largo de estos años. Aunque ninguno de los autores quiere desprenderse de referencias relativas a la novedad u originalidad del proceso –el profesor Palomeque habla de Estatutos de «segunda generación»; el profesor Montilla no duda en calificarlos de «Nuevos Estatutos», sí que parecen enfatizar el carácter más normalizador que innovador del proceso. Así, es dominante la idea de que los Nuevos Estatutos tienen de nuevo lo que de novedad tenía la experiencia acumulada, en la regulación infraestatutaria y en la acción que ha derivado de ella, desde la aprobación de los anteriores Estatutos.

Rotundo es al respecto el profesor Montilla. En el mismo sentido se pronuncia Eduardo Rojo Torrecilla, en el sentido de evidenciar que se trata de trasladar a una ley orgánica institucional, y bilateral, lo que es una realidad ya...No obstante, todos ellos son conscientes de que los Nuevos Estatutos «incorporan nuevas competencias», y que, por tanto, pueden provocar problemas de conflictos de distribución de las mismas. Por eso, entiendo que no le falta razón a los profesores Palomeque López y Monereo Pérez cuando, en sus respectivos estudios, hablan directamente de la existencia de un proceso de renovación constituyente que, en cuanto carecer de una previa reforma constitucional, puede suscitar problemas, pese al carácter abierto del modelo y, por tanto, pese a su flexibilidad. Si queda claro, política y técnicamente, el referido objetivo es buscar el techo competencial –Palomeque–, o en términos más amplios expandir el poder regulador del Autogobierno –Monereo, Rojo–, luego no debería «devaluarse» el alcance del proceso apelando a que, en realidad, esos cambios, o al menos la mayoría, ya están aquí.

## 228 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La tercera observación general es la existencia de rasgos que permiten una caracterización general de los Estatutos, a partir del que ha servido de principal modelo, el Estatuto catalán y del que ha supuesto su consolidación, como es el andaluz. A este respecto, especialmente interesantes son los intentos llevados a cabo por el profesor Montilla, en un plano constitucional, y por el profesor Palomeque, en el plano iuslaboralista.

En cuarto lugar, también se ha incidido en las dificultades para llevar a la práctica el intento política de blindar las competencias autonómicas. A tal fin, se ha insistido en el juego profuso de los títulos horizontal, cuyos efectos de irradiación de competencias del Estado, pero también de la CA, son evidentes. Ciertamente, hasta el momento, el Estado ha aprovechado más esta transversalidad. De ahí, que el reciente ejemplo de la regulación de la protección frente a situaciones de dependencia haya movido a una radical crítica por el profesor L.E. De la Villa.

Finalmente, también se ha coincidido ampliamente en indicar el carácter especialmente «intervencionista» de los Nuevos Estatutos, en el sentido de reglamentar o regular en exceso las diferentes materias, lo que ha dado lugar a unas dimensiones inusitadas para este tipo de textos, con una dimensión superior en muchos casos al propio texto constitucional. Ahora bien, ya no hay tanta coincidencia en valorar este rasgo. Para unos supone un evidente defecto, por las reiteraciones que supone y por sus consecuencias de rigidez ordenadora –Palomeque–, mientras que para otros supone una clara mejora – Montilla, E. Rojo.

Si dejamos este nivel general para adentrarnos en algunos temas específicos, que han resultado particularmente polémicos, las principales reflexiones u observaciones que cabe destacar de los análisis efectuados por los autores que han participado en esta obra, son los siguientes. A saber:

En el plano de las relaciones de trabajo existe una amplia coincidencia en la ausencia de novedades dignas de relieve en el tratamiento autonómico, por lo que el ajuste constitucional es en este punto casi pleno, sin perjuicio de algunas concretas cuestiones, de alcance menor y perfectamente resolubles en sede interpretativa. Lo más destacado, sin ninguna duda, está en la *articulación competencial de la ITSS*. La posición más extendida en este Libro es que el evidente cambio que supone respecto de la legalidad hoy vigente no plantea problemas de constitucionalidad –Palomeque, Rojo Torrecilla...–. A tal conclusión se llega partiendo de diferentes posiciones de política jurídica. Así, unos critican esta opción por razones de oportunidad política, pero concluyendo que se trata de un tema sin relevancia de carácter jurídico-constitucional, sólo de legalidad ordinaria –Palomeque–, mientras que otros entienden que la opción es adecuada, pues supone apostar claramente por un sistema más coordinado y cooperativo, que para nada arriesga el derivar en la disolución del Sistema de ITSS –Rojo–. Otros, en cambio, no dejan de llamar la atención sobre el eventual desajuste que podría producirse, no en relación a la CE sino en relación a las normas internacionales –Molina.

Problemática se revelaría el modo elegido por algunos Estatutos para definir lo que hemos de entender por competencias ejecutivas, como por ejemplo hace el Estatuto catalán. A tal fin, existe coincidencia en que la definición que aporta el Estatuto catalán va más allá de lo usual en la doctrina constitucional –E. Rojo, Palomeque–. Por eso se propone bien su corrección en vía interpretativa por el TCO –sentencia interpretativa–, so pena de incurrir en vicio jurídico por su inconstitucionalidad –Palomeque, Molina–. En este ámbito es especialmente reseñable la diferente opción seguida por el Estatuto catalán y en andaluz, al haberse corregido esta desviación en el proceso de trámite parlamentario para el segundo y no, paradójicamente, para el primero.

En un plano estrictamente normativo, tampoco el *tratamiento del empleo* evidencia mayor singularidad respecto del presente. Así, la extraordinaria profusión con que aparece en los Estatutos de Autonomía, especialmente en el andaluz, las referencias al empleo, como principio, como objetivo y como fuente de derechos y de políticas, no se traduce después en la intensificación de las competencias en esta materia, que siguen ligándose, un tanto de modo anacrónico, a las laborales, conforme a la conocida doctrina constitucional al respecto.

De esta manera, aunque se recuerda la dimensión horizontal de este título –Molina– y la pluralidad de títulos constitucionales que inciden en el empleo, ampliando los márgenes de intervención del Autogobierno –Palomeque, Monereo–, se critica por la mayoría la extremada continuidad con que se produce la ordenación de esta materia, así como su extremada simplicidad, cuando se trata de un título especialmente complejo. No obstante, el profesor E. Rojo aprovecha su estudio para evidenciar que el marco autonómico puede, y debe servir, para cambiar la dinámica actual, de modo que no sólo sean posibles políticas e instrumentos diferentes a los actuales, sino también distintos respecto de los impulsados por el Estado. En todo caso, cualquiera que sea la posición que se mantenga al respecto, ha de recordarse las crecientes fricciones que genera este tratamiento, objeto de un análisis detenido por el profesor Monereo, en especial en el ámbito de la formación profesional continua.

En cambio, mucho más discusión ha generado el tratamiento estatutario de las competencias en materia de inmigración, porque en este ámbito son evidentes las novedades, en ocasiones raciales, que se introducen. Aunque en la valoración positiva de este cambio, en particular por lo que refiere a la transferencia a las CCAA de las autorizaciones para trabajar, hay coincidencia plena (Molina, Rojo, Monereo), no todos hacen el mismo análisis en el plano de su corrección técnico-jurídica. En este sentido, además de reconocer las dificultades existentes para implementar en la práctica esta nueva ordenación que amplía notablemente el papel de las CCAA, tanto en la regulación –Estatuto catalán– como en la ejecución –EAC, EAA–, se ha evidenciado, con razones fundadas, los límites constitucionales de esta decisión estatutaria. A tal fin, un autorizado sector doctrinal

## 230 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

hubiera preferido una reforma constitucional en esta materia para evitar dudas y saltos indebidos del orden normativo constitucional. No es ésta la posición sostenida, en cambio, por otros, para quienes no se precisa tal reforma constitucional, ni para la legitimidad ni para la coherencia de la medida –Molina, Rojo.

Qué duda cabe que en el ámbito de la Protección Social la incidencia, real o perseguida, por los Nuevos Estatutos de Autonomía se ha prestado a un mayor debate, tal y como refleja las posiciones diferenciadas, al menos parcialmente, sostenida por diferentes autores. Así, es evidente la ampliación de las previsiones de la LGSS por el Estatuto catalán en orden a su poder de complementar las prestaciones del Sistema de Seguridad Social

De este modo, y ciertamente en términos notablemente devaluados respecto de la originaria Propuesta del Parlamento catalán, la reforma proseguiría una línea expansiva ya verificada en el plano textual, no así tanto en el plano de la realidad, por los anteriores Estatutos. La crítica más contundente la ha encontrado el lector, como recordará, en el minucioso y sugerente, estudio realizado por el profesor L.E. De La Villa. En este sentido, afirma que la comparación del EACV/06, con el EACV/82, permite comprobar que no se han corregido en aquél los excesos deslizados en éste, respecto de las competencias de la autonomía valenciana en materia de productos farmacéuticos y seguridad social, lo que, aparte de perpetuar la inconstitucionalidad de los respectivos preceptos, demuestra el olímpico y consciente desprecio del legislador a la doctrina constitucional, contenida sobre todo en la S.TC. 124/89, por reservar «*la gestión del régimen económico de la seguridad social*» [sub. b)]. Lo mismo hace respecto del Estatuto Catalán.

La notablemente menor ambición, en realidad nula, del Estatuto andaluz en este apartado hace que tales críticas apenas puedan proyectarse respecto de nuestro Estatuto, pese a la literalidad de la muy escueta referencia a la gestión del régimen económico. Pero, en todo caso, entiendo que tal tenor literal admite lecturas diversas, mucho más flexibles y, por tanto, plenamente ajustables al texto constitucional.

Bastante más difícil de resolver, si es que admite solución fuera de un acuerdo político, la cuestión que suscita el desplazamiento del título «asistencia social», presente en el texto CE, por el de «servicios sociales», que es el que ahora se emplea en exclusiva en los Estatutos. Aquí las posiciones se han visto encontradas. Así, por un lado, hemos encontrado quien mantiene un espacio para «lo asistencial» en el ámbito de la Seguridad Social, o en todo caso para el Estado, sin que sea posible reservarlo en exclusiva para las CCAA, como éstas pretenden ( Monereo, Molina). Por otro, se han desplegado mucho y sólidos argumentos para sostener lo contrario, esto es, la plenitud de competencias en esta materia para el Autogobierno. En esta dirección se ha mostrado la afinada y afilada pluma del profesor L.E. De La Villa, que insiste en su tesis respecto a la necesidad de separar con nitidez los tres subsistemas, de modo que no se mezclen

objetivos y prestaciones –Seguridad Social (pensiones); Salud (Asistencia Sanitaria) y Asistencia Social (servicios de atención o cuidados)... Sin duda habrá más de una oportunidad para seguir con este tema, tan fascinante como recurrente, como ilustra la promulgación y el embrionario desarrollo de la Ley 39/06, «Ley de Dependencia», que el profesor De la Villa no duda en considerar expoliadora o expropiadora de competencias de las CCAA...

En definitiva, parece claro que, por encima de las divergencias, la comunidad científica coincide en expresar un juicio favorable, aunque siempre manteniendo la alerta crítica, técnica y político-jurídica, sobre los Nuevos Estatutos de Autonomía. En su Haber colocan, al menos:

- haber tenido la valentía de *remozar el catálogo de derechos sociales*, tanto en el plano del reconocimiento como de las garantías, aunque se abuse de la reiteración y de la remisión a las leyes de desarrollo, evidenciando un exceso de «programaticidad»
- dotar de *mayores instrumentos de cooperación*, de modo que, en contra de lo expresado por cierta Opinión Política, se avanza más en la línea del Estado autonómico cooperativo que en la del conflictivo o competitivo. Esta idea está presente tanto en la doctrina constitucionalista –J.A. Montilla–, como iuslaboralista, ya esté más cerca del autonomismo –E. Rojo–, ya de la construcción de un Estado fuerte o articulado, pero sin miedo al federalismo cooperativo social –J.L. Monereo.
- Apuntar hacia una *mayor coherencia en el diseño del reparto competencial*, al reducirse, que no eliminarse, la fragmentación de títulos que existen sobre materias conexas, conforme a la nueva técnica del desglose. Aunque, como también se ha visto, no está en condiciones de resolver los principales problemas, como la incidencia invasora de los títulos horizontales.
- avanzar hacia una «*administración laboral única*» con vista a corregir las disfunciones que se evidencian en esta materia –ejemplo políticas activas de empleo-. Lo que hubiera avanzado verdaderamente si se hubiera aprovechado la oportunidad de transferir las prestaciones por desempleo –E. Rojo. Una posibilidad que, en cambio, rechazan de plano otros –Palomeque López.

No sólo crece la defensa de intereses propios sino también que superan el territorio de la CA –en el ámbito europeo e intercomunitario, artículo 170.1 b) EAC...

En suma, a la vista de los completos, detenidos y comprometidos estudios realizados en los Capítulos, de responsabilidad individual para cada autor, de este Libro, de autoría colectiva, queda claro que estamos ante algo más que un momento «normalizador» o «institucional», de ajuste de los textos a las experiencias jurídicas del Estado de las Autonomías. Realmente, estamos ante un nuevo marco que va algo más allá en la creación de marcos y políticas propias, tanto en el ámbito del empleo como de las relaciones laborales, y del bienestar

## 232 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

social. Pero este desarrollo autonómico se hace menos desde la alteración sustancial del marco competencial, que chocaría frontalmente con los límites constitucionales, y más desde el diseño y la renovación de instrumentos de fomento y promoción. El objetivo es más que inventar o promover nuevos marcos normativos transformar en realidad lo previsto en las regulaciones de los derechos sociales, a comenzar por el mismo texto constitucional.

De ahí, que tenga más relevancia como conjunto de garantías de efectividad que como fuente de nuevos derechos sociales. En cualquier caso, y sin perjuicio de insistir en sus límites para una renovación coherente del modelo (Montilla, Monereo), parece claro que esta nueva etapa no dejará indemne ni la experiencia constitucional ni su modelo normativo.

Pero, a mi juicio, la cuestión central no está en determinar si esta opción es o no legítima, si es o no fraudulenta, sino en fijar cuáles son sus límites. En suma, una vez más, la solución está en el cómo, esto es, la necesidad de respetar las reglas de juego y mantener un razonable equilibrio entre los principios de unidad y los valores a los que sirve –igualdad, solidaridad, cohesión–, y de pluralidad o Autogobierno y a los que sirve –atención a las diferencias de situaciones, mejora de eficacia por la proximidad de gestión–... Por enésima vez, un buen campo de pruebas o de experimentación para contrastar las nuevas oportunidades de progreso que genera este desafío, y también las amenazas o riesgos para la cohesión social, será la reconstrucción, que desde ya hay que emprender, del «nuevo mapa socio-laboral estatutario».

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- AJA, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003; ID.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Balance y perspectivas», en *Revista del CEC*, núm 4 (1989), págs.233 y ss.; ID.: «El concepto de competencia concurrente. La legislación básica del Estado y de desarrollo de las Comunidades Autónomas», en VVAA.: *Normativa básica en el Ordenamiento Jurídico español*, A.Pérez Calvo (Coord.), Madrid, INAP, 1990.
- ALONSO, J.A.: *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986.
- ALONSO OLEA, M.: «El sistema normativo del Estado y las Comunidades Autónomas», en RPS, núm.121 (1979).
- ALARCÓN CARACUEL, M.R.: «Hacia el Derecho de la protección social», en VVAA.: *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*, J.López López (Coord.), Madrid, Marcial Pons, 1996.
- BORRAJO DACRUZ, E.: «La Seguridad Social en la Constitución española: desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional», en *Documentación Laboral*, núm.30 (1990); ID.: «Comunidades Autónomas y Seguridad Social», en *Papeles de Economía Española*, núm.12-13 (1982).
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «El abandono de «lo básico»: Estado autonómico y mitos fundacionales», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm.12-13 (2000).
- CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>.E.: «Marco competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de trabajo y protección social. El proceso de transferencias de servicios y funciones», en VV.AA.: *Derecho Social Vasco*, GOÑI SEIN, J.L. y LANDA ZAPIRAIN, J.P.(Dir.), Bilbao, IVAP, 1999.
- CEINOS SUÁREZ, Á.: *El trabajo de los extranjeros en España*, Madrid, La Ley, 2006.
- CRUZ VILLALÓN, P. «La reforma del Estado de las Autonomías». *REAF*, 2, 2006.
- DE LA VILLA, L.E.: «El modelo constitucional de protección social», en VVAA.: *El*

## 234 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

*modelo social en la Constitución Española de 1978*, SEMPERE NAVARRO, A.V.(Dir.), Madrid, MTAS, 2003.

DÍEZ-PICAZO, L.: «Ley autonómica y ley estatal: sobre el significado del principio de competencia en el Estado autonómico», en *REDC*, núm.25 (1989).

DUGUIT, L.: *Manual de Derecho constitucional, edición y Est.prel.*, «La teoría jurídica de León Duguit», a cargo de J.L.Monereo Pérez y J.Calvo González, Granada, Ed. Comares.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: «La necesaria reforma estructural de seguridad social», *Tribuna Social*, núm.116-117 (2000).

GALA DURÁN, CAROLINA. «L'Exercici de competències autonòmiques en matèria de Seguretat Social». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals -REAF-*. Numero 3, any 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «El Ordenamiento estatal y los Ordenamientos autonómicos. Sistema de relaciones», en *RAP*, núm.100-102 (1983).

GARCÍA GIL, M<sup>a</sup>.B.: *Los instrumentos Jurídicos de la Política de Empleo*, Pamplona, Tromson-Aranzadi, 2006.

GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M<sup>a</sup>.A.: «Pensiones de Seguridad Social y Comunidades Autónomas: datos para un estudio», *Separata de Parlamento y Constitución*, Cortes de Castilla-La Mancha-Universidad de Castilla-La Mancha, núm. 4 (2000).

GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Reparto competencial y complementariedad de las prestaciones sociales básicas», en *Foro Seguridad Social*, núm.1 (2002).

GUTIERREZ LLAMAS, A.: *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencia de la técnica bases más desarrollo*, Barcelona, Bosch, 1994.

HURTADO GONZÁLEZ, L.: «Asistencia social y seguridad social: sus fronteras actuales», en *Actualidad Laboral*, núm.25 (1993).

JELLINECK, G.: *Fragmentos de Estado*, Introducción de M.Herrero de Miñón, Madrid, Civitas, 1981

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *La Ley autonómica en el sistema constitucional de Fuentes del Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2001; ID.: *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1993.

LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, Madrid, Marcial Pons, 1993.

MAESTRO BUELGA, G. y GARCÍA HERRERA, M.A.: *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Barcelona, Cedecs, 1999.

MALDONADO MOLINA, J.A.: «La descentralización territorial y las pensiones no contributivas», en *Actualidad Laboral*, núm. 28 (1999).

MÁRQUEZ PRIETO, A.: *Seguridad Social y protección social: un enfoque conceptual*, Málaga, Universidad de Málaga, 2002.

MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A.: *Protección Social, Seguridad Social y Asistencia Social*, Madrid, CES, 2005.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

235

- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. «Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias». En AA. VV. *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Revista Jurídica de Castilla- La Mancha, 2005.
- MEDINA GUERRERO, M.: *Los Fondos estructurales en Andalucía: La distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y la Comunidad Autónoma*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2002.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *Concertación y diálogo social*, Valladolid, Lex Nova, 1999; ID.: «Comentario al art.41 de la Constitución», en VVAA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo/Molina/Moreno (Dirs.), Granada, Ed. Comares, 2002; ID.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996.
- MONEREO PÉREZ, J.L.y MOLINA NAVARRETE, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Granada, Ed.Comares, 1999.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: «El derecho a una distribución equitativa de la renta. El derecho al Empleo», en VVAA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo/Molina/Moreno (Dirs.), Granada, Ed.Comares, 2002.
- MONEREO PÉREZ, J.L., MONEREO PÉREZ, M. y OCHANDO CLARAMUNT,C.: «Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo», en *Revista Sistema*, núm.155-156 (2000).
- MOLINA HERMOSILLA, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*, Sevilla, Mergablum Edición-CARL, 2005.
- MOLINA NAVARRETE, C.: «Del «mal» e «inútil» uso del «poder legislativo» en materia de Seguridad Social: la Ley 4/2005, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos autonómico», en *Aranzadi Social*, núm.12 (2005); ID.: «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las «materias de «empleo», «trabajo» y «protección social»», en CEF-Trabajo y Seguridad Social, núm.283 (2006), págs.53 y ss.
- MORENO VIDA, M<sup>a</sup>.N.: «Comentario al art.35.2 de la Constitución», en VVAA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo/Molina/Moreno (Dirs.), Granada, Ed.Comares, 2002; ID.: MORENO VIDA, M<sup>a</sup>.N.: *Los Pactos Sociales en el Derecho del Trabajo*, Granada, Universidad de Granada, 1989.
- MUÑOZ MACHADO, S. «El mito del Estatuto-Constitución». En VVAA. *Informe CCAA 2005*. Barcelona, Institut Pret Public, 2006.
- OCHANDO CLARAMUNT, C.: «Los pactos sociales regionales: ¿Una nueva fórmula de superación de la crisis económica en España?», en *RL*, vol.II/1994.
- PALOMAR OLMEDA, A.: «El modelo de Seguridad Social en el seno del Estado Autonómico», en *RL*, tomo I/1997.
- PÉREZ TREMP, P.: «Legislación autonómica de desarrollo», en VVAA.: *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.
- PÉREZ VILLALOBOS, M<sup>a</sup>.C.: *Estado social y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 2002.

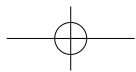
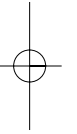
## 236 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

- PÉREZ AMORÓS, F.- ESTEBAN LEGARRETA, R. (directors). *El marc català de relacions laborals*. Volum I, CTEESC, Barcelona, 2005
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: «Estado autonómico y constitución social: las políticas autonómicas de bienestar social», en VVAA.: *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Monereo/Molina/Moreno (dirs.), Granada, Ed. Comares, 2002; ID.: «Los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral y de seguridad social resueltos por el Tribunal Constitucional», en *Carta Laboral*, núm.20 (2000); ID.: «El principio constitucional de ¿unidad del orden económico? Y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias de trabajo y seguridad social», en *AL*, núm.47 (1999).
- PÉREZ VILLALOBOS, M<sup>a</sup>.C.: *Estado social y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 2002.
- ROCHA, J., y TORRENTS, J.: *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*, Madrid, MTAS, 2000.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «Diálogo social, participación y negociación colectiva», en *RL*, núm.23 (1995).
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (Coord.): *Derecho del Empleo*, 2<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 2006.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, A.: *Constitución y legislación autonómica*, Madrid, Ibidem, 1995.
- ROIG, E.: «Autonomía e inmigración: competencias y participación de las CCAA y los Entes Locales en materia de inmigración», en *ADCP*, núm. 14 (2002).
- RUBIO LLORENTE, F.: «El bloque de constitucionalidad», en *REDC*, núm.27 (1989).
- SARAGOSSA I SARAGOSSA, J.V. (Coord.): *Derecho del Empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo e intermediación en las Comunidades Autónomas*, Valencia, Tirant lo blanch, 2004.
- SOLANS LASTRE, M.A.: *Concertación social y otras formas de neocorporativismo en España y en la Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1995.
- SUÁREZ CORUJO, B.: *La protección social en el Estado de las Autonomías*, Madrid, Iustel, 2006.
- TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, Ed.Comares, 2000.
- VALDÉS DAL-RÉ, F.: «Legislación negociada y concertación social: una aproximación», en *RL*, núm.2 (1997); ID.: «La legislación laboral negociada», en *Rev. MTAS*, núm. 3 (1997).
- VIDA SORIA, J.: «Comentario al art.41 de la Constitución», en VVAA.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. IV, dirigidos por Alzaga Villamil, Madrid, Edersa, 1996.
- VVAA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo/Molina/Moreno (Dirs.), Granada, Ed.Comares, 2002.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

237

- VVAA.: *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid, CEC, 2005.
- VVAA.: *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*, López López, J. (Coord.), Madrid, Marcial Pons, 1996.
- VVAA.: *Comentarios a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración Social*, Monereo/Molina (Dirs.), Granada, Ed.Comares, 2001.
- VVAA.: *Empleo y Mercado de Trabajo: Nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos, XXIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Molina Navarrete, C. (Coord.), Sevilla, CARL, 2005.
- VVAA.: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. IAAP. Sevilla. 2006, Balaguer, F (dir).
- VVAA. *Monográfico de la Revista de Derecho Constitucional Europeo, dedicado a las reformas del Federalismo Alemán*
- VIVER, C. «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicocostitucional». *REAF*, 1, 2005



## ANEXO NORMATIVO

El presente Anexo recoge los pasajes correspondientes a los principales preceptos relativos a materias de empleo, formación, protección social e inmigración de los Estatutos de Autonomía de las CCAA de Valencia, Cataluña, Andalucía, Aragón e Islas Baleares. Asimismo, contiene los preceptos relativos a las mismas materias en los Proyectos de Reforma de los Estatutos de Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla-León, que son los que en este momento están en tramitación en las Cortes Generales, así como en el texto de reforma, pese a no ser admitido a trámite, del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Estas referencias se cierran a 2 de mayo de 2007.

### **I. La política de empleo, de formación y de protección social**

*1. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982 de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.*

Artículo 19. La Generalitat deberá impulsar, en el ámbito de sus competencias, la formación permanente... y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo.

Artículo 51. La Generalitat asume las competencias ejecutivas en la materia laboral, así como el fomento activo de la ocupación. La Generalitat asume las facultades, competencias y servicios que en el ámbito laboral y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste.

En materia de Seguridad Social, el artículo 54 atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, a excepción de las normas que configuran el régimen económico de esta, y también la gestión económica del régimen de la Seguridad Social.

*2. Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*

Artículo 25. Derechos en el ámbito laboral

## 240 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

- «1. Los trabajadores tienen derecho a formarse y promoverse profesionalmente y a acceder de forma gratuita a los servicios públicos de ocupación.
2. Las personas excluidas del mercado de trabajo porque no han podido acceder o reinserirse al mismo y no disponen de medios de subsistencia propios tienen derecho a percibir prestaciones y recursos no contributivos de carácter paliativo, en los términos establecidos por ley.
3. Todos los trabajadores tienen derecho a ejercer las tareas laborales y profesionales en condiciones de garantía para la salud, la seguridad y la dignidad de las personas.
4. Los trabajadores, o sus representantes, tienen derecho a la información, la consulta y la participación en las empresas.
5. Las organizaciones sindicales y empresariales tienen derecho a ejercer sus funciones en los ámbitos de la concertación social, la participación y la colaboración social»

### Artículo 45. Ámbito socioeconómico

Los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos laborales y sindicales de los trabajadores, deben impulsar y deben promover su participación en las empresas y las políticas de ocupación plena, de fomento de la estabilidad laboral, de formación de las personas trabajadoras, de prevención de riesgos laborales, de seguridad e higiene en el trabajo, de creación de unas condiciones dignas en el puesto de trabajo, de no discriminación por razón de género y de garantía del descanso necesario y vacaciones retribuidas (número 3).

La Generalidad debe promover la creación de un espacio catalán de relaciones laborales establecido en función de la realidad productiva y empresarial específica de Cataluña y de sus agentes sociales, en el cual deben estar representadas las organizaciones sindicales y empresariales y la Administración de la Generalidad. En este marco, los poderes públicos deben fomentar 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 (número 4).

La Generalidad debe favorecer el desarrollo de la actividad empresarial y el espíritu emprendedor teniendo en cuenta la responsabilidad social de la empresa, la libre iniciativa y las condiciones de competencia, y debe proteger especialmente la economía productiva, la actividad de los emprendedores autónomos y la de la pequeña y mediana empresas. La Generalidad debe fomentar la acción de las cooperativas y las sociedades laborales y debe estimular las iniciativas de la economía social (número 5).

Las organizaciones sindicales y empresariales deben participar en la definición de las políticas públicas que les afecten. La Generalidad debe promover la mediación y el arbitraje para la resolución de conflictos de intereses entre los diversos agentes sociales (número 6).

### Artículo 84. Competencias locales

Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes:

La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación (número 2 i).

La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes (número 2 m).

Artículo 112. Competencias ejecutivas

Corresponde a la Generalidad en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública.

Artículo 165. Seguridad Social

Corresponde a la Generalidad, en materia de Seguridad Social, respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social, la competencia compartida, que incluye:

- a) El desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico.
- b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.
- c) La organización y la gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Cataluña.
- d) La ordenación y el ejercicio de las potestades administrativas sobre las instituciones, las empresas y las fundaciones que colaboran con el sistema de la Seguridad Social, en las materias indicadas en la letra c), así como la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- e) El reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas.
- f) La coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de Seguridad Social (número 1).

La Generalidad podrá organizar y administrar a tales fines y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expuestas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de sanidad y Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección (número 2).

Artículo 166. Servicios Sociales

Corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye:

La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública (letra a).

La regulación y la aprobación de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social (letra c).

Artículo 170. Trabajo y relaciones laborales

Corresponde a la Generalidad 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 Generalidad participa en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña.

## 242 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

- 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.

2. Corresponde a la Generalidad la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en este artículo. A tal efecto, los funcionarios de los Cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Generalidad. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el Título V se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social.

### 3. ESTATUTO DE ANDALUCÍA (*Ley Orgánica 2/2007, 19 de marzo*)

#### Artículo 61. Servicios sociales, voluntariado, menores y familias

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye:

- a) La regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública.

(...)

#### Artículo 63. Empleo, relaciones laborales y seguridad social

1. Corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso:

- 1º 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.
- 2º Las cualificaciones profesionales en Andalucía.
- 3º Los procedimientos de regulación de ocupación y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos entre centros de trabajo situados en Andalucía.
- 4º La Prevención de Riesgos Laborales y la Seguridad en el Trabajo.
- 5º La determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Andalucía.
- 6º Los instrumentos de conciliación, mediación y arbitraje laborales.

- 7º La potestad sancionadora de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias.
- 8º El control de legalidad y, si procede, el registro posterior de los convenios colectivos de trabajo en el ámbito territorial de Andalucía.
- 9º La elaboración del calendario de días festivos en el ámbito de la Comunidad Autónoma

2. Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en el apartado anterior. A tal efecto, los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Junta de Andalucía. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el presente Estatuto se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social, ejerciéndose las competencias del Estado y de la Junta de Andalucía de forma coordinada, conforme a los Planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos.

3. En materia de Seguridad Social, corresponden a la Comunidad Autónoma las competencias ejecutivas que se determinen en aplicación de la legislación estatal, incluida la gestión de su régimen económico, con pleno respeto al principio de unidad de caja.

4. *Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, 28 de febrero)*

#### Artículo 30. Competencias exclusivas

La Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución:

(...)

- 15. Acción y bienestar social. Desarrollo comunitario e integración. Voluntariado social. Complementos de la seguridad social no contributiva. Políticas de protección y apoyo a las personas con discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales. Políticas de atención a personas dependientes. Políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social.
- 16. Protección social de la familia, conciliación de la vida familiar y laboral.
- 30. Cooperativas, pósitos y mutualidades de previsión social complementarias o alternativas al sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de la legislación infantil.
- 49. Organización, funcionamiento y control de los centros sanitarios públicos y de los servicios de salud. Planificación de los recursos sanitarios. Coordinación de la Sanidad privada con el sistema sanitario público. Promoción de la salud en todos los ámbitos, en el marco de las bases y la coordinación general de la sanidad. Ordenación farmacéutica, en el marco de lo que dispone el número 16, apartado 1, del artículo 149 de la Constitución.
- 50. Integración social y económica del inmigrante.

#### Artículo 31. Competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

En el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

- 3. Estatuto de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma y de la Administración local.
- 4. Salud y sanidad. Formación sanitaria especializada. Sanidad vegetal y animal (...).
- 12. Seguridad Social, exceptuando las normas que configura su régimen económico.

## 244 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### Artículo 32. Competencias ejecutivas

Corresponde a la Comunidad Autónoma, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

4. Régimen económico de la Seguridad Social respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la seguridad Social.
7. Planes establecidos por el Estado para la implantación o la reestructuración de sectores económicos.
8. Productos farmacéuticos.
11. Legislación laboral.
18. La inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado.

*5. Estatuto de Autonomía de Aragón. (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón)*

### Artículo 71. Competencias exclusivas

- 34°. acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial.
- 37°. Políticas de igualdad social, que comprenden el establecimiento de medidas de discriminación positiva, prevención y protección social ante todo tipo de violencia y, especialmente, la de género.
- 55°. Sanidad y salud pública, en especial, la organización, el funcionamiento, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios. La Comunidad Autónoma participará, de acuerdo con el Estado, en la planificación y la coordinación estatal en lo relativo a la sanidad y salud pública.
- 56°. Ordenación farmacéutica.
- 60°. Cualesquiera otras que le correspondan de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto o el resto de ordenamientos jurídicos.

### Artículo 75. Competencias compartidas

En el ámbito de las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en las siguientes materias:

- 1°. Seguridad Social, a excepción de las normas que configuren su régimen económico.
- 6°. Políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica, así como la participación y colaboración con el Estado, mediante los procedimientos que se establezcan, en las políticas de inmigración y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros.

13ª. Régimen estatuario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal.

Artículo 77. Competencias ejecutivas.

En el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en las siguientes materias:

- 1ª. Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social
- 2ª. Trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y de la seguridad y salud en el trabajo.

También le corresponde la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora propia en todo lo previsto en el párrafo anterior. A tal efecto, los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Comunidad Autónoma. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el presente Estatuto se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social, ejerciéndose las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de forma coordinada, conforme a los Planes de actuación que se determina a través de los indicados mecanismos.

7ª. Productos farmacéuticos.

8ª. Gestión del régimen económico de la Seguridad Social y los servicios que integran el sistema, y en el marco del respeto al principio de unidad de caja.

*6. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Presentada por el Parlamento canario y pendiente de aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados para la tramitación parlamentaria.*

Entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma se encuentra la consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos sectores de la producción, con una mención expresa en el artículo 7.3 a) a la especial garantía de los puestos de trabajo para los sectores más desprotegidos de la sociedad canaria.

Artículo 66. Competencias ejecutivas.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva que, en todo caso, incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública.

Artículo 112. Seguridad Social

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de seguridad social, respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social, la competencia compartida, que incluye:

- a) El desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico.

## 246 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

- b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.
- c) La organización y la gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Canarias.
- d) La ordenación y el ejercicio de las potestades administrativas sobre las instituciones, las empresas y las fundaciones que colaboran con el sistema de Seguridad Social, en las materias indicadas en la letra anterior, así como la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en el Archipiélago las mutuas de accidentes de trabajo.
- e) El reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas.
- f) La coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de Seguridad Social.

2. La Comunidad Autónoma de Canarias podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expuestas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y funciones en materia de sanidad y seguridad social, reservándose el Estado la alta inspección.

### Artículo 113. Empleo y relaciones laborales

1. Corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen, en todo caso:

- a) 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.
- b) Las relaciones laborales y condiciones de trabajo.
- c) Las cualificaciones profesionales en Canarias.
- d) Los procedimientos de regulación de ocupación y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos entre centros de trabajo situados en Canarias.
- e) La prevención de riesgos laborales y la seguridad en el trabajo.
- f) La determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Canarias.
- g) Los instrumentos de conciliación, mediación y arbitraje laborales.
- h) La potestad sancionadora de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias.
- i) El control de legalidad y, si procede, el registro posterior de los convenios colectivos de trabajo en el ámbito territorial de Canarias.
- j) La elaboración del calendario de días festivos en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en el apartado anterior. A tal efecto, los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Comunidad Autónoma de Canarias. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el presente Estatuto, se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social.

### Artículo 114. Servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que, en todo caso, incluye:

- a) La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública.
- c) La regulación y la aprobación de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social.

*7. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Presentada por el Parlamento castellano-leonés y pendiente de aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados para la tramitación parlamentaria*

Artículo 13.4. Reconocimiento del derecho de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma al acceso en condiciones de igualdad y gratuidad al Servicio Público de Empleo autonómico, así como de los derechos a la formación y promoción profesional, y al de prestación de la actividad de tal forma que se garantice su salud, seguridad y dignidad.

Artículo 71.3. Atribución de competencias de desarrollo normativo y de ejecución, siempre en el marco de la legislación básica estatal y en su caso en los términos que ella establezca, en materia de Seguridad Social, con la excepción del régimen económico y con obligado respeto a los principios de unidad económico-patrimonial y de solidaridad financiera.

Artículo 74.1. Atribución de competencias de ejecución, siempre en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, en materia de empleo y relaciones laborales, políticas activas de ocupación, prevención de riesgos laborales, promoción de la salud y seguridad laboral.

*8. Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Presentada por el Parlamento vasco. Rechazada su admisión a trámite por el Pleno del Congreso de los Diputados*

Artículo 47. Políticas educativas y culturales.

2. Para la elaboración, ejecución y control de las políticas públicas educativas y culturales que le corresponden con carácter exclusivo a la Comunidad de Euskadi, las instituciones vascas tendrán todas las potestades legislativas y de ejecución en las siguientes materias y ámbitos:

- a) Enseñanza, tanto no universitaria como universitaria, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, incluido el aprendizaje permanente.
- b) Formación profesional, que incluirá todos los subsistemas de cualificación y formación profesional reglada, ocupacional y continua.
- c) Obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Artículo 53. Políticas sociolaborales y de empleo.

1. Se atribuyen a la Comunidad de Euskadi todas las potestades y funciones públicas necesarias para establecer y regular su ámbito sociolaboral propio. Ejercerá sus competencias en materia sociolaboral atendiendo a los derechos y obligaciones esenciales de trabajadoras y trabajadores y empresarias y empresarios definidos en los ámbitos estatal y europeo.

2. Corresponden a la Comunidad de Euskadi la potestad legislativa y la potestad de ejecución en materia laboral, de empleo, formación y prevención de riesgos laborales. A tal fin, la Comunidad de Euskadi podrá organizar, gestionar y tutelar, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias citadas, incluida la función inspectora, sin perjuicio de la colaboración y cooperación con el Estado.

## 248 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

3. Las instituciones vascas serán competentes para determinar, dentro de su ámbito territorial, la representatividad de las organizaciones sindicales y empresariales atendiendo a criterios estrictamente democráticos, así como el régimen y eficacia de la negociación colectiva, sin perjuicio del respeto a la voluntad pactada entre las organizaciones sindicales y empresariales de la Comunidad de Euskadi.

4. Las instituciones vascas establecerán los oportunos instrumentos bilaterales con el Estado y la Unión Europea para la colaboración y cooperación en el ejercicio de las competencias en materia laboral. Las relaciones de carácter financiero derivadas del ejercicio de éstas, incluida la participación en fondos de ámbito estatal o europeo, se sujetarán al sistema de Concierto Económico previsto en este Estatuto, atendiendo al principio de solidaridad.

5. Los poderes públicos vascos ajustarán el ejercicio de las competencias en materia laboral a criterios de participación democrática de las organizaciones sindicales y empresariales, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel de desarrollo y progreso social, y promoviendo la cualificación de las trabajadoras y trabajadores y su formación continua a lo largo de toda la vida laboral.

6. El Consejo Vasco de Relaciones Laborales será la entidad consultiva de las instituciones vascas en materia sociolaboral y constituirá el órgano de encuentro y diálogo permanente entre las organizaciones sindicales y las confederaciones empresariales en el ámbito de la Comunidad de Euskadi, con el objetivo de fomentar la negociación colectiva y promover la mediación y el arbitraje en los conflictos laborales.

El Consejo Vasco de Relaciones Laborales gozará de personalidad jurídica propia e independiente para el desarrollo de sus atribuciones, que serán reguladas por ley del Parlamento Vasco.

### Artículo 54. Políticas de protección social.

1. Los poderes públicos vascos mantendrán un régimen público de seguridad social para todas las ciudadanas y ciudadanos que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

2. Corresponde a las instituciones vascas la potestad de desarrollo de la legislación del Estado en materia de previsión social y de seguridad social, así como la gestión del sistema público de seguridad social en su ámbito territorial, que se ejercitará con un presupuesto propio y que incluirá la función recaudadora de las cotizaciones sociales devengadas en la Comunidad de Euskadi y la gestión del patrimonio ubicado en su territorio y afecto al sistema.

3. Las instituciones vascas garantizarán el principio de unidad en la titularidad de los recursos del sistema de seguridad social del conjunto del Estado. A tal efecto, su participación financiera en él se sujetará al sistema de Concierto Económico previsto en este Estatuto, en el que se regularán los flujos económicos y los mecanismos de inspección que garanticen los principios de solidaridad y no discriminación entre las ciudadanas y ciudadanos del conjunto del Estado.

4. La Comunidad de Euskadi podrá organizar y administrar dentro de su territorio todos los servicios relacionados con las materias expresadas en este artículo, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de seguridad social.

## II. La política de inmigración

*1. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982 de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.*

Título V: Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas. Artículo 59.5. «La Generalitat colaborará con el gobierno de España en materia de inmigración».

*2. Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.*

Artículo 138. Inmigración.

1. Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración:

- a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación.
- b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.
- c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social.
- d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas.
- e) La promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye:

- a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena.
- b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

3. Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V».

Artículo 84. Competencias Locales.

1. El presente Estatuto garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y legalidad.

2. Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes:

«m) La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes».

## 250 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### 3. Estatuto de Autonomía para Andalucía.

#### Artículo 62. Inmigración.

##### 1. Corresponden a la Comunidad Autónoma:

- a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural, en el ámbito de sus competencias.
- b) La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle 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.

Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

2. La Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX».

### 4. Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

Artículo 30. 50. La Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en materia de «integración social y económica del inmigrante».

Artículo 32.18. Corresponde a la Comunidad Autónoma la función ejecutiva en la materia de «la inmigración en los términos previstos en la Constitución».

### 5. Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Aragón. Aprobada su tramitación en el Congreso de los Diputados

Artículo 75.6º. La Comunidad Autónoma ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en «políticas de integración de los inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica con el Estado, mediante los procedimientos que se establezcan en las políticas de inmigración, y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros».

### 6. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Presentada por el Parlamento canario y pendiente de aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados para la tramitación parlamentaria

#### Artículo 111. Inmigración.

##### 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de inmigración:

- a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones sociosanitarias y de orientación.

- b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.
- c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social.
- d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas.
- e) La promoción y la integración de las personas retornadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Canarias. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye:

- a) la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena.
- b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere el apartado anterior y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Canarias dada su situación geográfica y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el presente Estatuto.

*7. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Presentada por el Parlamento castellano-leonés y pendiente de aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados para la tramitación parlamentaria*

Se atribuye competencia exclusiva a la autonomía, con una referencia previa al respeto del marco de lo dispuesto en la Constitución y las correspondientes leyes del Estado, en materia de «régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes» (artículo 70.1.12), y la función ejecutiva en materia de «fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros» (artículo 76.2).

*8. Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Presentada por el Parlamento vasco. Rechazada su admisión a trámite por el Pleno del Congreso de los Diputados*

Artículo 45. Políticas públicas atribuidas al Estado en el ámbito de la Comunidad de Euskadi.

1. En su relación con la Comunidad de Euskadi, quedan reservadas al Estado bajo carácter exclusivo las potestades legislativas y de ejecución que correspondan, en los términos que a continuación se establecen, a los efectos que requiera la elaboración, ejecución y control de políticas públicas en los siguientes ámbitos:

- a) Nacionalidad española, extranjería y derecho de asilo, sin perjuicio del carácter compartido de las políticas de emigración e inmigración en función de su incidencia en las políticas sectoriales exclusivas de la Comunidad de Euskadi.

## 252 DIMENSIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Artículo 48 i). Corresponden a la Comunidad Autónoma de Euskadi con carácter exclusivo las políticas públicas sociales y sanitarias. Para la elaboración, ejecución y control de estas políticas públicas, las instituciones vascas tendrán todas las potestades legislativas y de ejecución en «políticas de inmigración».