

COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA LABORAL. ESPECIAL CONSIDERACION EN MATERIA DE POLITICA DE EMPLEO (*)

F. Pérez Amorós

Profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho (Universidad de Barcelona).

I. Vías de atribución de competencias

Los Estatutos de Autonomía de Cataluña (en adelante: EAC, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) y para el País Vasco (en adelante: EAPV, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), conforman dos vías diferentes de reparto de competencias sobre materias laborales y de la Seguridad Social.

1. *Vía estatutaria*

Cuando es, precisamente, el propio texto del Estatuto el que de manera particularizada cita la materia sobre la que la CC.AA. en cuestión tiene atribuida competencia e indica la intensidad de la misma.

2. *Vías extraestatutarias*

Cuando el Estatuto autonómico considerado, conocedor de las posibilidades que al respecto contiene la Constitución española de 1978 (en adelante: CE), prevé la posibilidad futura, de que por norma posterior al mismo, se incrementen las competencias normativas en materia laboral.

Como en su momento detallaremos, las referidas vías extraestatutarias o postestatutarias son las que se contemplan en los artículos 20.1 y 20.2 del EAPV y 28.2; 28.1, 11.11 y 9.34 del EAC; y son las que se corresponden a lo establecido en los puntos 1 y 2 del 150 constitucional.

En relación con dichas vías extraestatutarias, creo oportuno adelantar ahora las siguientes consideraciones:

1.ª) Aunque la cuestión no resulte pacífica, soy de la opinión de que las mismas son aptas para incrementar las competencias autonómicas en materia laboral y, en especial, en las de Política de Empleo.

2.ª) Que dicho incremento posible se debe referir tanto a potestades de condición legislativa concurrente, a partir del pasaje constitucional 150.1, como a simplemente reglamentaria, siguiendo, ahora, el punto 2 del referido artículo 150.

(*) El presente trabajo reproduce, en lo fundamental, la Ponencia presentada en la «Jornada sobre Derecho del Trabajo y Comunidades Autónomas», celebrada en diciembre de 1985, en San Sebastián, organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco. Al texto de la Ponencia expuesta oralmente, se le han incorporado ahora breves notas bibliográficas y algunos datos de actualidad.

II. Modelos de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral

1. Principio de reserva en favor del Estado de la potestad legislativa en materia laboral

El artículo 149 de la CE representa el punto de partida para el estudio del tema que tenemos planteado ahora.

En el primer inciso del mismo, se apunta: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias...». De una primera y rápida lectura del referido párrafo se podría entender que en dicho artículo constitucional se incluyen las materias que, por reservárselas en «exclusiva» el Estado, no podrán someterse a competencia alguna por parte de las CC. AA.

Pero en realidad, advertiremos como lo que se realiza en el precitado 149.1 de nuestra Constitución, es precisamente la configuración de determinados y diferentes modelos de reparto de competencias entre el Estado y las CC. AA. sobre las materias que se incluyen en el mismo.

2. Modelos de reparto competencial en materia laboral

Construyendo mi discurso al ámbito socio-laboral, y en relación con el EAPV y el EAC, se pueden distinguir dos modelos a través de los cuales opera el referido reparto competencial.

1.º) Partiendo del artículo 149.1.17.ª del texto constitucional, los 17 y 18 del EAC y EAPV, respectivamente, establecen que la Generalitat y el País Vasco, tienen competencia, en materia de Seguridad Social, para legislar en desarrollo y para ejecutar la legislación básica estatal, salvo en lo referente al «régimen económico».

Es interesante advertir desde un principio, como las referidas nacionalidades tienen atribuidas competencias legislativas concurrentes —legislación dictada en desarrollo—, reglamentarias y ejecutivas, sobre una materia tan próxima a la laboral en sentido estricto, como lo es la Seguridad Social.

Así pues, en materia de Seguridad Social queda configurado un reparto legislativo, que la doctrina denomina horizontal.

2.º) Tomando ahora como punto de partida el 149.1.7.ª de la propia CE, el apartado 2 del artículo 11 del EAC establece que: «corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en materia... laboral...»; mientras que el homónimo vasco, artículo 12.2, apunta que: «corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes... legislación laboral, ...».

A *contrario sensu*, podríamos formular la siguiente *conclusión provisional*: *las referidas Comunidades Autónomas, no tienen reconocida por vía estatutaria competencia legislativa, ni exclusiva, ni concurrencial o compartida en materia laboral. Únicamente se les reconoce la función ejecutiva de la legislación laboral dictada por el Estado.*

En este supuesto se trata simplemente de un reparto competencial que la doctrina denomina vertical.

No obstante, de la función ejecutiva reconocida, se deben entender detraídas las materias «de migraciones interiores y exteriores...» según dicción del propio artículo

11.2 del EAC; y en el mismo sentido en relación con el País Vasco, pues aunque nada estipula el texto estatutario en tal sentido, en ningún otro se podrá entender en atención al mandato constitucional que se contiene en el artículo 149.1.2.^a.

Teniendo presente que la potestad legislativa reservada al Estado sobre materia laboral incluye la potestad de dictar reglamentos ejecutivos, la competencia ejecutiva atribuida a dichas Comunidades Autónomas se limita a conferir a las mismas el poder regular por medio de reglamentos de organización.

Queda así también, repartida, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la potestad reglamentaria.

Reparto reglamentario que por su formulación ha generado en la práctica numerosos problemas. Varias han sido las actuaciones del Tribunal Constitucional en torno a dicha cuestión (sentencias 27/1982, 27 julio —BOE, 18 del siguiente—; y, 18/1982, de 4 de mayo —BOE, 18—), y valga recordar en tal sentido la sentencia número 1/1982, de 28 de enero (BOE, 26 del siguiente) que define el alcance de la potestad ejecutiva autonómica como la que «abarca la potestad de administración y la potestad para dictar reglamentos internos de organización, pero no la potestad reglamentaria general que permanece en manos del Estado».

En este punto de mi exposición, entiendo que, una acertada comprensión de la conclusión que anteriormente he formulado con carácter provisional y a modo de hipótesis de trabajo, exige una serie de reconsideraciones de diferente condición.

El Tribunal Constitucional, al delimitar el contenido de la expresión «legislación», ha venido a reforzar sensiblemente la repetida conclusión provisional; pues, al incluir en la legislación la potestad reglamentaria de desarrollo, reduce la capacidad normativa de la Generalitat de Cataluña y del País Vasco en materia laboral, limitándola a la potestad reglamentaria de condición simplemente organizadora.

Solución restrictiva para las Autonomías, que paradójicamente ya estaba prevista en el propio EAC de 1979, en su artículo 25.2, en el que se establece que las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en materia laboral, se ejercerán sujetándose «a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado».

Lo paradójico o inverosímil se advierte si se tiene presente que la CE de 1978 no se pronuncia expresamente sobre dicha autolimitación; ni tampoco lo hace el artículo 11.2 del EAC en el que se reconoce genéricamente la función ejecutiva en materia laboral en favor de la Generalitat.

Dicho reconocimiento contenido en el 11.2 del texto estatutario se formula así: «Corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias... laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta actualmente el Estado respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste». De dicha atribución se excluye únicamente la «materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo...».

Así pues, ni del contenido del artículo 149.1.7.^a, constitucional, ni del 11.2, estatutario, se puede extraer directamente la conclusión definitiva de que la función legislativa en materia laboral reservada al Estado incluye también la potestad reglamentaria ejecutiva.

Sin duda, esta primera interpretación del Tribunal Constitucional confirma.

como ya he anticipado, el carácter restrictivo de la conclusión provisional con la que estamos trabajando.

Comentarios que son de plena aplicación al contenido del pasaje estatutario vasco número 20.4, en el que se apunta: «Las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de competencia exclusiva, comprenden la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes».

La segunda consideración sobre la referida conclusión provisional gira en torno a la labor hermenéutica realizada por dicho Tribunal al determinar el contenido del término «laboral» que se incluye en la formulación de dicho principio de reserva configurado en el artículo 149.1.7.^a de la CE y en los 11.2 y 12 de los estatutarios catalán y vasco, respectivamente.

Se puede adelantar que dicha labor del Tribunal Constitucional conduce a una visión más autonomista del principio de reserva. Y ello en atención a que, al interpretar restrictivamente el referido término, automáticamente se reduce el ámbito material que se puede incluir en la reserva formulada en favor del Estado.

Valga por todas la cita de la sentencia número 35/1982, de 14 de junio (BOE, 28), en la que se argumenta que la expresión «laboral» no puede ser entendida «como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo», sino que «es por ello forzoso dar a este adjetivo un sentido concreto y restringido...».

Habrán así materias que sin alcanzar la condición de laborales en sentido estricto, pero teniendo clara influencia en la esfera jurídico laboral, podrán estar excluidas del principio de reserva estatal y, en consecuencia, podrán estar sometidas a competencias autonómicas.

Como colofón a la doble labor de interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, cabe recordar que en la sentencia 39/1982, de 30 de junio (BOE, 16 de julio), se apunta que: «el concepto de legislación laboral cuyo primer término tiene una considerable fuerza expansiva, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que sucedería inevitablemente si el adjetivo laboral se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello forzoso dar a este adjetivo un sentido concreto, —y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual—, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por legislación laboral aquella 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 sus servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los cuales y bajo la dirección de quienes se presenten estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley se indican».

Después de haber pasado revista a los modelos de reparto competencial en materia laboral, a la luz de la labor de tan Alto Tribunal, entiendo que la conclusión anteriormente formulada con carácter provisional deberá readaptarse en el siguiente sentido: *la reserva, en favor del Estado, de la potestad legislativa (en la que se incluyen los reglamentos ejecutivos) se refiere únicamente a materias laborales en sentido estricto. Sobre otras materias de diferente condición, las CC.AA. vasca y catalana, podrán tener competencias superiores a la simplemente ejecutiva.*

Una buena comprensión de tal afirmación requiere apuntar las siguientes consideraciones, en aras a señalar las posibilidades normativas de las CC.AA. en materia laboral:

1.^a) En materia tan próxima al Derecho del Trabajo, como es la Seguridad Social, las CC.AA. tienen, expresamente reconocida, potestad legislativa compartida, por la que desarrollan la básica dictada por el Estado; y función ejecutiva, que en este supuesto se deberá entender que engloba la potestad reglamentaria ejecutiva y de organización.

2.^a) En materia no estrictamente laboral, pero próxima y con incidencia en el contexto jurídico-laboral, las CC.AA. podrán asumir competencias normativas, por no estar aquella incluida en la reserva contemplada en el artículo 149.1.7 de la CE y en los concordantes constitucionales¹.

1. A modo de reseña bibliográfica sobre este primer apartado de la Ponencia, vid.: ALONSO OLEA, M.: *Las fuentes del Derecho. En especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*. Madrid, 1982; CASAS BAAMONDE, M. E.: *Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas*. En Revista española de Derecho del Trabajo. Civitas. Núm. 1, abril-junio, 1980, págs.: 15 a 49; VILLA GIL, L. E. de la, y 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*. En Cuaderno de Derecho del Trabajo, núm. 4, 1979, págs.: 117 a 180. También, VILLA GIL, L. E. de la; DESDENTADO BONETE, A. y VIDA SORIA, J.: en *Autonomías y relaciones laborales (IX Encuentro entre empresarios, sindicalistas y laboralistas)*. Fundación Friedrich Ebert. Págs.: 21 a 45; SEMPERE NAVARRO, A. V.: *El Consejo de Relaciones Laborales como institución autonómica*. En Revista española de Derecho del Trabajo. Civitas. Núm. 12, 1982, págs.: 597 a 615; SOLÉ TURA, J.: *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías*. En Anuario de Derecho Político. Universidad de Barcelona, 1983, págs.: 11 a 46.

En la obra colectiva «Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la década de los 80». Universidad de Zaragoza, 1983, se recogen aportaciones sobre el tema: GONZÁLES ORTEGA, S.: *Tribunal Constitucional y las Competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral*; ROJO TORRECILLA, E.: *El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas (A propósito de la Sentencia n.º 35182 sobre el Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco)*, y, PÉREZ AMORÓS, F.: *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la potestad normativa y función ejecutiva de la Generalitat de Cataluña en materia laboral*.

Vid. también: MANRIQUE LÓPEZ, F.: *Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social*. Madrid, 1985; PÉREZ AMORÓS, F.: *La función ejecutiva y la potestad reglamentaria de la Generalitat de Cataluña en materia laboral*, en la obra colectiva «Las fuentes del Derecho». Anuario de la Facultad de Derecho. Estudi General de Lleida, 1983, págs.: 167 a 180; MULAS GARCÍA, A.: *La materia laboral y de Seguridad Social en el Estado de las Autonomías*. Madrid, 1984; CONDE MARTÍN DE HIJAS, V.: *Normas laborales, jurisprudencia laboral y autonomías*. En obra colectiva «Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución» Madrid, 1985, págs.: 31 a 74. GARCÍA BECEDAS, G.: *El Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco*. En «Revista de Trabajo», núm. 69, 1983, págs.: 113-194. CAMPS RUIZ, L. M.: en «Comentarios del Est. Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia». Madrid, 1985. BORRAJO DACRUZ, E.: *Distribución de competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de Sanidad y Seguridad Social*. En «Revista de Derecho Público», núm. 80-81, 1980, págs.: 453 a 472; BORRAJO DACRUZ, E.: *Comunidades Autónomas y Seguridad Social*. En Revista «Papeles de Economía Española», núm. 12-13, 1982, págs.: 187 a 196; y, PALOMEQUE LÓPEZ, C.: *Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución*. En la obra colectiva «Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución». Madrid, 1980, págs.: 301 a 336.

De la Profesora CASAS BAAMONDE, M. E., vid.: *Sindicatos y Comunidades Autónomas*. En Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Monográfico núm. 7, 1985, págs.: 189 a 240; *Sobre el nuevo autónomo vasco de relaciones laborales y el Acuerdo sobre procedimiento de resolución de conflictos colectivos y la negociación colectiva*. En Revista «Relaciones Laborales», núm. 1, 1985, págs.: 152 a 170; *Competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional*. En «Comunidades Autónomas y Política Laboral». Fundación Friedrich Ebert. Madrid, 1985, págs.: 17 a 46. Esta última aportación de la Profesora CASAS BAAMONDE, debidamente completada, se reproduce en la Revista «Relaciones Laborales», núm. 6, 1985, págs.: 1.007 a 1.033.

Además, vid.: LÓPEZ LÓPEZ, J.: *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo y Seguridad Social* (Tesis Doctoral, Madrid, 1985); ALBERTI i ROVIRA, E.: *L'articulació del sistema de fonts del dret de les Comunitats Autònomes en el sistema de font de l'Estat a la Constitució espanyola de 1978*. Memoria de Grado de Licenciatura. Facultad de Derecho. Barcelona, 1982; PARDELL VEA, A.: *Els conflictes de competències entre l'Estat i la CC.AA. de Catalunya en matèria laboral*. Memoria de Grado de Licenciatura. Facultad de Derecho del Estudio General de Lleida, 1985.

III. Política de empleo de las Comunidades Autónomas

En repetidas ocasiones, recientemente pretéritas, y presentes, tanto la Administración laboral central o autonómica, como los propios interlocutores sociales, se han preguntado sobre la posibilidad, y discutido sobre la necesidad, de regionalizar la Política de Empleo.

En el ámbito universitario la cuestión no es precisamente nueva pues, a partir de determinadas pautas diseñadas e introducidas en el debate por Casas Baamonde², se han sucedido, desde diferentes perspectivas, diversas intervenciones³.

1. *El artículo 12 del EAC y el 10 del EAPV*

Dicho pasaje estatutario catalán es del siguiente tenor literal: «De acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalitat, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias: 1) Planificación de la actividad económica en Cataluña... 2) Industria... 3) El desarrollo y ejecución en Cataluña de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales... 7) Sector Público económico de la Generalitat...».

En el artículo 10 del EAPV, con alguna diferencia de matiz en relación con el catalán, se establece que: «La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 24) Sector Público propio del País Vasco... 25) Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía... 30) Industria... En la reestructuración de sectores industriales, corresponde al País Vasco el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado».

En los artículos transcritos, y concordantes, hay dos cuestiones que, a efectos de completar el presente estudio, deben tratarse con la atención debida:

1.^a) Sobre las características especiales del modelo de reparto competencial que se configura en los mismos.

2. *Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas*. op. cit.

3. Intervención del Profesor PALOMEQUE LÓPEZ, C., sobre «Política laboral socialista en las Comunidades Autónomas», en el «Curso Superior de Derecho del Trabajo», sobre «La reforma socialista de la legislación laboral». Salamanca, julio 1984. Cursos Internacionales. Universidad de Salamanca, julio, 1985; LANDA ZAPIRAÍN, J. P.: *¿Es posible una política regional de empleo en España?* En obra colectiva «El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica». I Jornadas de la Facultad de Derecho. Madrid, 1984, págs.: 297 a 315; RIVERO LAMAS, J.: *La actuación de los poderes públicos ante la crisis (con especial atención a las Comunidades Autónomas)*. En obra colectiva «El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica». op. cit., págs.: 263 a 293; ROJO TORRECILLA, E.: *Política de empleo de las comunidades autónomas*. En «La Vanguardia», 25 de octubre de 1985; PÉREZ AMORÓS, F. y ROJO TORRECILLA, E.: *Política de Empleo y contratación temporal*. En Revista «Crónica de Información Laboral», núm. 33, 1985, págs.: 2 a 35; RODRÍGUEZ-SAÑUDO, M.: *Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia laboral*. En obra colectiva «Tutela de la libertad sindical. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia laboral». III Jornadas Universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Jerez, 1985. Págs.: 183 a 218; ALARCÓN CARACUEL, M. R.: *La Política de fomento del empleo de las Comunidades Autónomas*. En obra colectiva «Tutela de la libertad sindical. Las competencias...» op. cit. págs.: 219 a 226; FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F. y REY GUANTER, S. del.: *Regionalización del sistema de relaciones laborales, autonomía colectiva y Política de Empleo*. En obra colectiva «II Jornadas Universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo». Madrid, 1985. Págs.: 117 a 188.

2.^a) Sobre la naturaleza de las materias que, por estar incluidas en dichos artículos, se someten al modelo de reparto citado.

2. *El modelo especial de reparto de competencias configurado en los artículos 12 del EAC y 10 del EAPV*

De una primera lectura del referido pasaje estatutario de Cataluña puede advertirse que el modelo de reparto de competencias es de condición concurrencial por determinar una potestad legislativa compartida entre el Estado y la Generalitat.

Pero también resulta evidente que el reparto de la potestad legislativa, así efectuado, reúne una serie de características particulares que lo diferencian del sistema de reparto horizontal general o común modelado en el artículo 10 del EAC.

Mientras que, en el precitado pasaje 10 del EAC, se establece que la potestad legislativa de desarrollo dictada a nivel autonómico queda sometida al «marco de la legislación básica del Estado»; en el referenciado 12 del mismo texto, únicamente se determina que la competencia de la Generalitat se ejercerá «de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general... del Estado...».

Sin duda, y tal como han reconocido determinados sectores doctrinales⁴, se trata de un modelo de reparto que posibilita una mayor intervención autonómica, y que de alguna manera se desplaza hacia fórmulas de cooperación entre el Estado y las CC.AA.

Ribetes pro-autonomistas que se refuerzan más, si cabe, teniendo en cuenta que: primero, el artículo 12 del EAC, a diferencia del 10, al atribuir las referidas competencias a la Generalitat, lo hace con carácter de exclusividad; y segundo, que mientras el artículo 149.1.13.^a de la CE trata de la competencia reservada al Estado a nivel de «coordinación», en el referido pasaje estatutario sólo se trata de simple «ordenación» estatal como límite a la actuación autonómica.

En la misma línea argumental mantenida ahora en relación con el artículo 12 del EAC, tienen perfecta cabida los puntos del artículo 10 del EAPV que anteriormente he transcrito.

3. *Materias sometidas a tal modelo de reparto de competencias*

De entre los temas materiales que se incluyen en los repetidos artículos estatutarios, interesa hacer hincapié en los siguientes:

- 1.º) Planificación de la actividad económica en el País Vasco y en Cataluña.
- 2.º) Industria
- 3.º) Planes de reestructuración de sectores industriales.
- 4.º) Sector público económico de Cataluña y del País Vasco.

En relación con la naturaleza de dichas materias, y tal como ha señalado la profesora Casas Baamonde⁵ «no creo preciso un gran discurso para advertir la inciden-

4. PUIG SALLELLAS, J. M.: *Les competències de la Generalitat. Consideració especial de les de l'article 12*. Recogido en «Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia». Barcelona, 1980, págs.: 327 a 333; CASAS BAAMONDE, M. E.: *Sistema de fuentes...* op. cit., págs. 34 y 35 en las que se refiere a las «materias indirectamente laborales...»; TORNOS MAS, J.: *Intervención de las Comunidades Autónomas en la economía*. «Revista española de Derecho Administrativo» Civitas, núm. 21, 1979, págs.: 221 a 239.

5. *Sistema de fuentes...* op. cit., pág. 37.

cia directa que tales potestades económicas regionales han de tener en la legislación laboral *estricto sensu*».

Apreciación doctrinal que encaja perfectamente en las posibilidades que al respecto ha conformado el propio Tribunal Constitucional al interpretar el término «laboral» que se incluye, como he señalado, en el artículo 149.1.7.^º de la CE y estatutarias concordantes; configurándose así una clara e importante vía, a partir de la cual se puede desbloquear la reserva de la potestad legislativa formulada en favor del Estado en materia laboral, y, en consecuencia, favorecer así un incremento de las competencias autonómicas sobre aspectos de tal condición.

En este sentido el Profesor Landa Zapirain⁶ ha señalado que «las normas de política social y económica constituyen la periferia de ese núcleo material y no son derecho laboral en sentido estricto».

4. Previsiones constitucionales sobre la cuestión

En todo caso se ha de tener presente que la referida posibilidad de que las CC.AA. incidan normativamente en el mundo jurídico-laboral, a partir de lo previsto en los artículos 12 y 10 del EAC y EAPV respectivamente, ya está en cierta manera contemplado en el propio texto constitucional, entre otros, en los siguientes pasajes:

1.^º) Artículo 130, en el que se atribuye a los poderes públicos, y en consecuencia también a los autonómicos, la labor de desarrollo de todos los sectores económicos. En esta línea el artículo 8.2 del EAC, fiel al 9.2 constitucional, apunta que: «corresponde a la Generalitat, como poder público, y en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

2.^º) Artículo 131.2 en el que se atribuye al Estado la elaboración de los proyectos de planificación, pero teniendo en cuenta «las precisiones que sean suministradas por las Comunidades Autónomas...».

3.^º) Partiendo del artículo 137 de la referida Constitución, en el que expresamente se reconoce «la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» en favor de las regiones y nacionalidades, el juego combinado entre el artículo 149.1.13.^º y el 148.1.13.^º del mismo texto fundamental permite aducir que el reparto competencial es el siguiente: el Estado regulará las «Bases y coordinará la planificación general de la actividad económica», mientras que las CC.AA. asumirán competencias para regular el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

En relación con las características propias de dicho reparto competencial, el Profesor Rivero Lamas ha señalado que⁷: «deja un margen a los Poderes Públicos reconocido como competencia propia en los Estatutos, para formular una política económica en el territorio autonómico».

6. ¿Es posible una política regional de empleo en España? op. cit., pág.: 309.

7. La actuación de los poderes públicos ante la crisis... op. cit., pág.: 264.

5. Artículos 12 del EAC y 10 del EAPV y Política de Empleo de las Comunidades Autónomas

Del estudio de los precitados pasajes y de los que resultan concordantes en el texto de la CE, se puede advertir la posibilidad de que las CC.AA. referidas tengan incidencia normativa en aspectos temáticos cuasi-laborales, y, entre tales, los que son propios de la Política de Empleo, si por tal entendemos omnicomprendivamente, como lo hace el profesor Palomeque López⁸, a «todas las actuaciones públicas dirigidas a generar directa o indirectamente empleo»

En dicha línea argumental, la Profesora Casas Baamonde afirma que: «la conexión íntima de la política de empleo con el poder de autogobierno y ordenación económica de las CC.AA. queda al margen de toda duda razonable»⁹.

6. Política de Empleo en diferentes Estatutos de Autonomía

La incidencia de las CC.AA. en materia de Política de Empleo, también se configura con más o menos intensidad en diferentes textos estatutarios. Como muestra, valgan los aspectos parciales que a continuación relacionaré:

1.º) El artículo 11 del EAC, al diseñar la función ejecutiva atribuida a la Generalitat en materia laboral, lo hace con los siguientes términos: «...corresponde a la Generalitat la función ejecutiva de la legislación del Estado en materia laboral... asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta actualmente el Estado respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste».

Pero a continuación de reconocer incidencia autonómica en «facultades, competencias y servicios», recoge en el mismo pasaje estatutario una limitación de las competencias atribuidas, al reservar al Estado la función ejecutiva en materia de «inmigraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias».

En relación con dichas exclusiones o limitaciones del ámbito material, creo oportuno señalar lo siguiente:

Primero, la limitación sobre materia de extranjería tiene su explicación en la propia Constitución, concretamente en su artículo 149.1.2.^ª.

Una particularidad autonómica al respecto, es la que se contempla en el artículo 36 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en el que se apunta: «La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias».

Segundo, y tal como ya he señalado, resulta paradójico que sea el propio texto del EAC el que autolimita las competencias en materia de «fondos de ámbito nacional y de empleo».

Más dudas se incorporan a la comprensión de dicha autolimitación, cuando el EAC, inmediatamente después de formular dicha exclusión competencial, añade «sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre dichas materias».

Aunque sea adelantar cuestiones que posteriormente desarrollaré en la exposi-

8. En su Conferencia sobre «Política laboral socialista en las Comunidades Autónomas». op. cit.,

9. *Sistema de fuentes...* op. cit., pág.: 37.

ción, parece aconsejable recordar ahora que el artículo 52 del EAC, reconoce en favor de la Generalitat la facultad de «constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias».

2.º) El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 12, señala como objetivo básico de la Comunidad Autónoma «la consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción y la especial garantía de trabajo para las jóvenes generaciones de andaluces».

3.º) El Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, en su artículo 8, al señalar los objetivos prioritarios, incluye el de «adoptar medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social, facilitando el empleo, especialmente en el medio rural, y la mejora de las condiciones de trabajo».

4.º) El Estatuto de Autonomía para Extremadura, en su pasaje 9, al tratar de las competencias ejecutivas atribuidas a dicha Región, incluye la materia referida a «distribución y gestión de los fondos para la protección del empleo».

5.º) En el Estatuto de Autonomía para Castilla-León, está previsto en su artículo 29 competencias en materia de «trabajo, en especial servicios de desempleo y acción formativa».

6.º) En el mismo sentido, el artículo 35.1. del Estatuto de Autonomía para Castilla-La Mancha tiene previstas competencias sobre materia de «trabajo, en especial servicios de empleo y acción formativa».

7.º) En el contexto de esta variada gama de formas de determinar competencias en materia de Política de Empleo, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en su artículo 12, al configurar la función ejecutiva en materia laboral añade que asume las «facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estatuto respecto de las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral».

El estudio de las competencias materiales que contienen los textos estatutarios en materia de Política de Empleo se puede y debe completar con la consulta de la lista de normas que al respecto han emanado de las CC.AA., constatando así la viabilidad de aquéllas¹⁰.

Para dar una idea de la incidencia práctica de las Comunidades Autónomas en materia de Política de Empleo puede resultar clarificador pasar revista al Decreto 146/1985, de 4 junio, por el que se articulan las medidas de promoción al empleo del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco en el Presupuesto del año 1985 (BOPV, 5) y en cuya Exposición de Motivos, al tratar de «la política de promoción de empleo del Gobierno Vasco», diferencia tres áreas de actuación: Administración Laboral; Coordinación y Participación, y Promoción de Empleo.

10. Vid.: *Legislación autonómica de trabajo y Seguridad Social*. Madrid, 1984. 2 Vols. Edición preparada por CASAS BAAMONDE, M. E. y PALOMEQUE LÓPEZ, C.; *Normativa laboral i de la Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona, 1982. Addenda, 1983. Edició a cura de PÉREZ AMORÓS, F. i ROJO TORRECILLA, E.

Y en concreto, en el marco de la Promoción de Empleo, se contemplan los siguientes Programas: Promoción de Empleo; Empleo-Inversión en Obra Pública; Mercado de Trabajo; Innovación, Apoyo y Promoción de las PYMES; Formación Profesional y Desarrollo Regional.

7. *Competencias funcionales de las CC.AA. en materia de empleo*

Vistas que han sido las posibilidades que las CC.AA. tienen para asumir competencias en materia de Política de Empleo, bueno será intentar agotar el tema, tratando ahora de las correspondientes competencias funcionales. Es decir de la organización autonómica de los Servicios Públicos de Empleo.

Actualmente el órgano gestor de empleo y colocación es el INEM, cuyo origen cabe situar en el RD 36/1978, de 16 de noviembre. Se trata de un organismo autónomo, adscrito al Ministerio del ramo y cuyo ámbito funcional coincide con el estatal.

Trataré a continuación de valorar las posibilidades que existen de autonomizar la organización de los servicios de empleo, sin profundizar ahora en las diferentes formas de hacerlo.

Al respecto, creemos que existen varias hipótesis de trabajo que confirman datos que permiten argumentar, desde una perspectiva jurídica, la posibilidad de que las CC.AA. asuman la titularidad de los servicios de empleo, sin desconocer la inspección estatal ejercida al efecto.

Entre tales datos, los que siguen:

1.º) Partiendo del artículo 148.1 de la CE, en el que se determina que las CC.AA. podrán asumir competencias en la «organización de sus instituciones de autogobierno», el propio Tribunal Constitucional ha reconocido en favor de las CC.AA. la posibilidad de «creación de órganos destinados a servir la acción política de la C.A. en materia laboral...», todo ello dentro de los límites propios de la Sentencia 35/82, de 14 de junio (BOE, 28) resolviendo precisamente un recurso de inconstitucionalidad sobre la creación del Consejo de Relaciones Laborales por la Ley 9/1981, de 30 de septiembre del Parlamento Vasco.

2.º) Teniendo presente el silencio que al respecto guarda la CE de 1978, diversos Estatutos de Autonomía contemplan expresamente, aunque con diferente intensidad y forma, competencias funcionales en materia de empleo.

Entre dichos textos estatutarios merecen especial mención los siguientes:

a) El EAC, en su artículo 52, tal y como ya he adelantado, faculta a la Generalitat para «constituir instituciones que fomenten la plena ocupación...».

Puede resultar interesante recordar aquí que la Generalitat histórica creó el *Institut d'Atur Forçós* (L. 24.05.1933; BOG, 27), cuyas funciones esenciales, según el artículo 2 de la dicha ley, eran: «...estimular, dirigir, coordinar y controlar una obra de conjunto dirigida a aminorar los efectos económicos y sociales de la falta de trabajo, facilitar ocupación al mayor número posible de parados involuntarios y normalizar y reanimar la actividad económica».

b) El EAPV, en cuyo artículo 12 deberán tenerse por comprendidos los servicios públicos de empleo.

c) En El Estatuto de Autonomía para Extremadura, y en concreto en su artículo 9, se refiere a competencias sobre gestión de la distribución de fondos para la protección del empleo.

d) El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León se refiere en especial a competencias sobre «servicios de empleo y acción formativa».

3.º) El Convenio número 88 de la OIT, sobre Servicios de Empleo (adoptado el 9.07.48; ratificado por España el 14.01.60; BOE, 11), complementado por la Recomendación número 83, sobre la referida materia, no creemos que pueda ser alegado como argumento que impida competencias funcionales de las CC.AA. en materia de empleo.

Es cierto que en su artículo 2 se determina que: «el servicio de empleo deberá consistir en un sistema nacional de oficinas de empleo, sujeto al control de una autoridad nacional»; pero también lo es que la interpretación de dicha norma laboral internacional, a la luz de nuestra Constitución, no permite identificar automática y totalmente el referido «sistema nacional», con organización centralizada de los servicios públicos de empleo; sino que, tal y como indica el mismo convenio, se trata simplemente someterlos a «control» de la autoridad central. En este sentido se ha pronunciado recientemente la «Dirección General de Relaciones Laborales» de la Generalitat de Catalunya¹¹.

La propia OIT, recientemente se ha inclinado con claridad en favorecer la regionalización de la política de empleo. En concreto, durante el transcurso de la Conferencia Internacional de Trabajo, junio 1983, la Comisión de Política de Empleo, debatió y decidió sobre el tema de «Políticas de desarrollo Regional», en el marco de las cuales cabe entender subsumido el interés de regionalizar los correspondientes servicios públicos de empleo. Esta es la línea que mantiene Mayer al comentar dicha cuestión en la referida Conferencia¹².

La OIT se reitera en tal defensa, en la Recomendación número 169 de junio de 1984, cuando en su punto VII trata de nuevo de las «Políticas de Desarrollo Regional».

4.º) En el mismo sentido operan las aportaciones de Derecho comparado, sobre las que, se han pronunciado, entre otros, la profesora Casas Baamonde¹³ y el profesor Landa Zapiraín¹⁴.

Recientemente, en el marco de las «III Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales» (Jerez, noviembre de 1984), Mario Napoli, disertó sobre «Mercado de Trabajo y Autonomía Regional en Italia», delimitando el estado actual del debate en el país transalpino y haciendo mención «del papel de hecho desempeñado por las Regiones: mediación de los conflictos de trabajo a la

11. En el Informe elaborado sobre: *¿Son transferibles las Oficinas del INEM a la Generalitat de Catalunya?* Barcelona, 1985. En la misma línea, la Ponencia presentada por ORTIZ CERVELLÓ, R., sobre: *Las competencias de la Generalitat en materia laboral. Incidencia de la adhesión*. en las «Jornades sobre les relacions laborals a Espanya i a la CEE». Barcelona, 28 y 29 de noviembre. 1985.

12. *Evolución de las ideas y prácticas en materia de desarrollo regional del empleo*. En «Revista Internacional del Trabajo». Vol. 103, núm. 2, 1984, págs.: 241 a 260.

13. *Sistema de fuentes...* op. cit.

14. *¿Es posible una política regional de empleo en España?* op. cit.

organización de servicios para el empleo. Formación profesional, orientación profesional y observatorios de mercado de trabajo como instrumentos de política regional del empleo»¹⁵.

Además, el referido sociólogo trentino, señala el papel importante que desarrollan las Regiones con Estatuto especial en materias de empleo. Al respecto de dicha materia apunta que: «se ha instaurado así un verdadero y propio nivel regional de negociación política, análoga a la realizada en la sede central con el gobierno»¹⁶.

5.º) Constata la posibilidad competencial de las CC.AA., sobre aspectos funcionales de la materia de empleo, el hecho de que se hayan transferido a diversas CC.AA. competencias para resolver los expedientes de regulación de empleo¹⁷.

En materia de competencias autonómicas, en cuestión de Política de Empleo, se deben tener presentes determinados Convenios suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y diferentes Comunidades Autónomas.

Entre tales, el suscrito con la Generalitat de Cataluña el pasado 23 de enero de 1986, con la finalidad de coordinar y establecer una colaboración entre ambas administraciones, en el área de política de empleo, estableciéndose —se apunta en la primera cláusula del Convenio— «los mecanismos adecuados para la formulación y ejecución conjunta de las actuaciones concretas en el fomento de empleo y formación profesional...»

En dichos convenios se acuerdan determinadas colaboraciones conjuntas, pero no se contemplan transferencias de competencias funcionales sobre el INEM.

IV. Política de empleo y formación profesional

Como ha quedado reflejado, son varios los textos estatutarios que, recogiendo el sentir general, interrelacionan directa y expresamente el fomento y promoción del empleo y la formación profesional.

Ello me obliga a detener mi atención en dicho punto, aunque sea con la brevedad que estas páginas exigen.

Partiendo de las competencias plenas que sobre materia de enseñanza tiene atribuidos el País Vasco, según el artículo 17 del correspondiente Estatuto, y Cataluña, según el 15; y teniendo presente que la Formación Profesional en particular puede calificarse de tema no laboral a los efectos del principio de reserva estatal contemplado en el mencionado 149.1.7 de la CE, cabe plantearse la posibilidad de que a efectos de fomentar el empleo las CC.AA. intervengan en la regulación de la Formación referida, entendida ésta, y tal como lo hace el artículo 12.1 de la Ley General de Educación, como uno de los niveles del sistema educativo dirigida a capacitar al alumno para el desempeño de la profesión elegida.

Y para ello lo más correcto es seguir el hilo argumental diseñado por la profe-

15. Comunicación que se recoge en la obra colectiva «*La tutela de la libertad sindical. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia laboral*» op. cit., págs.: 267 a 281.

Vid. del mismo autor: *Merato del lavoro e Autonomia Regionale in Italia*. En «*Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*», núm. 3, 1985, págs.: 342 a 361.

16. Idem, pág.: 272.

17. Galicia (RD 1999/84, 12 septiembre); Canarias (RD 251/85, 23 enero); C. Valenciana (RD 262/85, 23 enero); Andalucía (RD 1035/84, 9 mayo); Cataluña (RD 331/85, 20 febrero) y País Vasco (RD 812/85, 8 mayo).

sora López López, J.¹⁸, y distinguir en torno a la Formación Profesional tres planos: los contratos de trabajo en prácticas y para la formación; la Formación Profesional reglada y la Formación Profesional ocupacional.

En relación con las citadas modalidades contractuales se deberá concluir que quedan sometidos al reparto competencial general, prefigurado en el texto constitucional 149.1.7, y que en consecuencia a las CC.AA. únicamente les está atribuida la función ejecutiva tal y como ha quedado configurada en estas páginas.

No obstante, hay que dejar constancia de que varias Comunidades Autónomas han dictado normas que inciden en tal materia contractual. Valga al respecto la cita del *Decret 325/1984, de 2 de novembre, sobre l'aprenentatge i el treball en pràctiques* (DOGC, 14), dictado con el objeto de estimular y favorecer tal modalidad contractual, concediendo una serie de ayudas, entre las que destacan las de contenido dinerario, que se disfrutaran además de las reguladas en la normativa laboral estatal. En definitiva, dicha norma autonómica, comporta un cierto desarrollo del artículo 11 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores de 1980, modificado por la Ley 32/1984, de 2 de agosto. En relación con dicha norma autonómica, hay que apuntar que el referido Convenio suscrito entre la Generalitat de Cataluña y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el pasado enero, avala totalmente la puesta en práctica del mismo, eliminando cualquier sospecha de que la publicación del mismo representara una extralimitación de las competencias de la Generalitat en materia laboral.

Los Servicios e Instituciones de Formación Profesional reglada han sido transferidos a la Generalitat de Cataluña por medio del RD 2724/1983, de 5 de octubre (BOE, 27).

Según la Exposición de Motivos de dicho RD, el título justificativo de tal transferencia lo constituye lo dispuesto precisamente en el artículo 11.2 del EAC, en el que se reconoce en favor de Cataluña la función ejecutiva de la legislación laboral estatal, y el artículo 15 del mismo cuerpo legal en el que se atribuye a dicha nacionalidad la competencia plena en la regulación y administración de la enseñanza «en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades en el ámbito de sus competencias...».

La Formación Profesional Ocupacional, cuyo objetivo es asegurar preparación para quienes desean incorporarse al trabajo por primera vez, o reconvertir y mejorar la que poseen los que trabajan¹⁹, debe entenderse más que como sistema educativo, como instrumento de política de empleo.

Es materia atribuida al INEM, y cuya transferencia a las CC.AA., tal como señala la Profesora López López, J.²⁰, «encuentra un obstáculo fundamental en su deslinde de la gestión de empleo».

Los actuales convenios de colaboración suscritos entre determinadas CC.AA. y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, vienen a conformar un primer reparto competencial en dicha materia atribuyendo a las Comunidades firmantes la gestión compartida de determinados programas.

18. *La distribución de competencias...* op. cit., págs.: 250 y siguientes.

19. Vid. art. 1 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (BOE, 17).

20. *La distribución de competencias...* op. cit., pág. 252.