

## **Jurisprudencia constitucional acerca del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia laboral\***

Son cada día mas numerosos los estudios que se realizan acerca de la labor que desarrolla nuestro más Alto Tribunal a la par que éste va aumentando su producción anual de Sentencias de forma progresiva; por ello, a pesar de su todavía corta existencia, poco a poco se ha ido convirtiendo en inaccesibles los trabajos omnicomprendivos de la jurisprudencia constitucional. Más no es éste el caso que ahora nos ocupa, tendente tan sólo a mostrar un concreto aunque complejo aspecto de taningente tarea, como es el referido al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral.

Se trata pues, de ofrecer, a través de los textos de las propias Sentencias, el mayor número de conceptos relacionados con el conflictivo y abierto sistema competencial que instauró nuestra Constitución de 1978, mostrando la posición que defiende el Tribunal en cada caso.

Para su realización no nos hemos limitado a las resoluciones por así llamarlas «laborales», por lo que la mayor parte de las definiciones que se comprenden son predicables de otras disciplinas jurídicas, salvando las diferencias que el propio texto constitucional instaura. Y por ello también aparecen conceptos que, en línea de principio, pudieran extrañar, pues se intenta cerrar en la medida de lo posible el cuadro reparticional que el Título VIII de la Constitución diseña.

Respecto del contenido en sí, es ésta una materia objeto una abundante bibliografía, especialmente entre los de constitucionalistas, debido a la original fórmula conque se constituye la Nación Española, «una e indivisible», a la vez que compuesta por diecisiete Comunidades Autónomas, con las que el Estado ha de compartir las tareas de gobierno.

Para este cometido, el Constituyente intauró un complejo sistema: abierto, en cuanto a su posible concreción en cada momento histórico, en función de las tendencias y necesidades políticas, haciendo una vez más gala de su gran flexibilidad; cerrado, respecto de la asunción de competencias, con dos largas listas que culminan con una cláusula de cierre en favor del

\* Selección realizada por Sebastián de Soto Rioja, Profesor Ayudante de Derecho del Trabajo. Universidad de Sevilla. Las sentencias recogidas abarcan el período comprendido entre los años 1981 y 1988, ambos inclusive.

Estado cual es el artículo 149.3 de la Constitución, al objeto de evitar cualquier laguna. Y todo ello acompañado de los necesarios instrumentos jurídicos que garantizan la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, asegurándose así la eficacia de los valores superiores de igualdad y solidaridad entre todos los territorios de España.

Esta misma estructura es la que ha servido de guía en la elaboración de este trabajo. Así, tras una aproximación en la que se tratan los conceptos básicos en esta materia junto a otros de especial interés para la comprensión de su contenido material, se incluyen las sentencias que abordan los problemas del reparto de competencias en materia laboral. Siempre desde una perspectiva global o general, se sigue en el tercer punto, con los mencionados instrumentos jurídicos que aseguran la necesaria relación entre las Administraciones. Por último, y por materias ya concretas, se ofrece la interpretación y aplicación por el tribunal de sus propias construcciones.

Siguiendo ese mismo orden nos encontramos:

1) Legislación básica. Este es el concepto más elaborado, y no en vano el que con más frecuencia aparece en las resoluciones, por ser de aplicación en multitud de materias. Con él se puede seguir a grandes rasgos la evolución del propio Tribunal, flexible con las actuaciones del Estado en los primeros momentos y celoso con el rigor y la forma de la norma llamada a fijar lo básico de cada materia en sus últimas sentencias.

2) Legislación-Ejecución. Son dos conceptos entrelazados que especifican en determinadas materias las competencias que corresponden al Estado (legislación), y a las Comunidades Autónomas (ejecución). La línea divisoria se establece al hilo de la inclusión de la potestad reglamentaria, en uno u otro concepto. El Tribunal entenderá que existen dos tipos de reglamentos: los de desarrollo, que tienen el carácter de legislación y son competencia del Estado; y los meramente organizativos de los servicios o internos, en los que se concreta la potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma. Estos últimos se distinguen de los anteriores, por estarles vedadas al máximo las posibilidades de innovar la regulación.

3) Reglamento-Circular. El Tribunal en diversas sentencias y con el fin de deslindar la ejecución de la legislación, lo que es un acto interno y una norma, acude a diferenciar los actos jurídicos de la Administración en virtud de los criterios de la Teoría General del Derecho. Estos son: el de la forma, que desecha; y el del contenido, en virtud del cual confirma o deniega la competencia del órgano que dictó la disposición.

A su vez, dentro del bloque referido a la competencia tenemos:

1) Delimitación-Atribución: Con ellos se protegen conjuntamente las competencias del Estado y las de las Comunidades Autónomas, de injerencias mutuas, especialmente del primero respecto de las segundas. Para ello recuerda con reiteración la jurisprudencia que el marco competencial se encuentra en la Constitución y por remisión, en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

2) Indisponibilidad-Límites. Consecuencia necesaria de la organización territorial del Estado y, normalmente con ocasión de los muy conflictivos Reales Decretos de transferencias, se declara la invalidez de los actos dis-

positivos de competencias. Por tanto no derivará del hecho de la no impugnación de una disposición concreta la asunción de dicha competencia por el órgano invasor.

3) Competencias del Estado en materia laboral. Siguiendo con el criterio de mostrar en esta parte tan sólo conceptos generales, sobre este punto es significativa una expresión acuñada por el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias. Dice «la fuerza expansiva de su primer término», refiriéndose al significado de la expresión legislación laboral que contiene el art. 149.1.7, lleva consigo la inclusión entre las competencias del Estado de la potestad de dictar reglamentos ejecutivos. Se considera así la materia laboral como una de las que no permiten apenas matizaciones territoriales. Se consigue de esta manera la finalidad constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia.

En lo que respecta al adjetivo laboral, la Jurisprudencia se limita a hacer una remisión expresa a la relación de trabajo que se contempla en el art. 1 de la LET. Sin perjuicio de que se plantee en conflictos concretos el título competencial aplicable (huelga, funcionarios,...).

4) Competencias de la Comunidad Autónoma en materia laboral. De lo anterior y por deducción éstas se limitan a la facultad de dictar reglamentos de organización internos; y así se confirma en las escasas ocasiones que la jurisprudencia ha aprovechado para hacer definiciones conceptuales en esta materia. No obstante, ha añadido que junto a esta potestad de ejecución se encuentra la de administración, que consecuentemente incluye el ejercicio de las funciones de inspección o vigilancia de su aplicación; así como la de sancionar los incumplimientos.

Por lo que atañe a aquellos instrumentos jurídicos que aseguran la necesaria relación entre los entes territoriales que configuran el Estado autonómico, encontramos:

1) Alta Inspección. En este campo la jurisprudencia vuelve a acentuar su natural tendencia estabilizadora, evitando la sumisión jerárquica de las Comunidades Autónomas al poder del Estado. Se corrige así en parte la imagen del tribunal tras una serie de declaraciones que efectuó en sus primeras sentencias, en las que se decantaba por una visión estatalista del Título VIII.

Para ello sienta las diferencias respecto de la inspección técnica y recalca, que en ningún caso ha de confundirse con un control genérico, ni dar lugar a una duplicación de la actuación administrativa.

2) Armonización. En una importantísima sentencia (LOAPA), se sentó la doctrina de que el art. 150.3 de la CE, no debe ser utilizado por el legislador cuando disponga de otros títulos específicos para dictar la regulación de que se trate. Se le recuerda asimismo al legislador ordinario su carácter no constituyente ante la tendencia casi constante de alterar el sistema constitucional de distribución de competencias.

3) Coordinación-Colaboración. Es una potestad la primera y un deber el segundo, que en ocasiones se entrecruzan y cuyo fin común es evitar disfunciones que impidan el buen funcionamiento del sistema. De una gran utilización en un campo tan complejo como la sanidad significa para la Ju-

jurisprudencia una cooperación e información tales que las actuaciones de los entes no sean intercambiables sino complementarias.

4) Transferencia de servicios. Constituye otra de las grandes instituciones conflictivas en esta materia pues es utilizado con el fin de trastocar el marco competencial diseñado en la Constitución. Han sido muchas las sentencias que han negado el carácter atributivo de competencias a éstos famosos Reales Decretos, limitando así el ámbito de actuación de las Comisiones Mixtas.

Por último tenemos una reseña de sentencias por materias concretas que es donde verdaderamente se ve la interpretación que el Tribunal Constitucional hace del reparto de competencias:

1) Sindical. Dentro de esta voz en sentido amplio, merecen destacarse dos temas, en los que fue común, una determinación previa por parte del Tribunal del título competencial aplicable. En el primero se determinó la competencia autonómica para incorporar representaciones sindicales en sus órganos de autogobierno. Destacar como se reconoce un mayor ámbito de actuación autonómica en este tipo de organismos, aunque no pueda en ningún caso atribuirle competencias de las que ella misma carezca.

En segundo lugar, varias y recientes han sido las sentencias que en materia de elecciones a órganos de representación de funcionarios han señalado que el título competencial aplicable era el que hace referencia a la función pública, y no a la materia laboral.

2) Negociación Colectiva. Destacan dos sentencias, una referida a la Comisión Consultiva Nacional, cuya actuación en modo alguno vulnera la competencia autonómica en esta materia. La otra atribuye a la competencia estatal la regulación del procedimiento de extensión de los Convenios Colectivos, aunque deja la duda de la naturaleza normativa del acto de extensión.

3) Huelga. Una temprana sentencia matizó el amplio campo de actuación estatal en ésta como en otras materias, por la vía del título competencial aplicable. Así se le reconoció la competencia a la Generalidad, para regular en el campo de los servicios esenciales, por tratarse de un servicio (transporte), que considerado conjuntamente se comprende en el área de competencias autonómicas.

4) Infracciones y sanciones-Inspección. Una reciente sentencia dejó fijadas las bases por las que se considera competente al Estado o la Comunidad Autónoma, siguiendo la construcción general de que el acto innove o sea mera aplicación de la ley estatal. Se estableció que la Circular de la Generalidad invadió competencias estatales al regular en materia de propuesta y gradación de sanciones, sin que ello denegara la potestad sancionadora autonómica.

En la misma sentencia se estableció la constitucionalidad de la dependencia funcional de la Inspección de Trabajo, de la Administración estatal y autonómica a un tiempo. Siempre y cuando su dependencia jerárquica no supusiera una interferencia en su actuación como órganos al servicio de la Administración autonómica.

5) Asistencia-Seguridad Social. La problemática es aquí totalmente distinta, pues la propia regla constitucional que es otra así lo impone.

En materia de asistencia social dos sentencias de 1986 sentaron la competencia autonómica para la fijación de medidas en esta materia al tiempo que limitaron la intervención estatal a un nivel supraautonómico.

Por lo que hace a seguridad social, la mayor parte de las referencias se hacen en materia sanitaria, recalándose la competencia estatal exclusiva en materia de régimen económico, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la ejecución de los servicios de la seguridad social.

A modo de conclusión o resumen final, habría que señalar que junto a la visión política del Título VIII de la Constitución, muy interesante por su indefinición, destaca la labor llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en la fijación de las bases de un Estado Autonómico. En ella y tras experimentar la lógica evolución que la hace balancear del centro a la periferia ha pasado de una primera etapa, en la que con gran prudencia fijó los conceptos más imprescindibles, a una más reciente en la que exige un mayor rigor en las actuaciones del legislador, y sobre todo, del Gobierno central.

En lo que concierne en concreto a la materia laboral, la interpretación estatista del concepto de legislación, ha ahogado la competencia de ejecución reservada a la Comunidad Autónoma. No obstante ello, en la casuística se puede observar una matización de sus construcciones generales que hace, aunque poco, ensanchar el ámbito de actuación autonómica.

Habría que esperar, por tanto, que otro tipo de mecanismos e instrumentos jurídicos que la propia Constitución consagra amplíen el marco competencial de las Comunidades Autónomas en materia laboral. Con las reglas existentes es, pues, el Estado en exclusiva el encargado de velar por esta disciplina del ordenamiento jurídico.

## SUMARIO

## I. APROXIMACION CONCEPTUAL

1. Legislación Básica.
2. Legislación.
3. Ejecución.
4. Reglamento.
5. Circular.
6. Aplicación y eficacia de la norma jurídica.

## II. LA COMPETENCIA

1. Delimitación.
2. Atribución.
3. Indisponibilidad.
4. Límites.
5. Competencia del Estado: Legislación laboral.
6. Competencia de la Comunidad Autónoma: Ejecución laboral.

## III. TECNICAS DE RELACION

1. Alta Inspección.
2. Armonización.
3. Coordinación General.
4. Colaboración.
5. Vigilancia y Control.

## IV. DISTRIBUCION POR MATERIAS

1. Sindical.
2. Representación Colectiva.
3. Empleo.
4. Convenios Colectivos.
5. Huelga.
6. Organos de Autogobierno.
7. Sanciones e Infracciones.
8. Inspección de Trabajo.
9. Asistencia Social.
10. Seguridad Social.

## V. INDICE DE MATERIAS

## VI. INDICE CRONOLOGICO

## I. Aproximación conceptual

## 1. Legislación básica

La legislación básica o establecimiento de bases no implica leyes de bases o marco; las bases del art. 149.1 de la Constitución, como competencia del Estado nada tiene que ver con la delegación legislativa del art. 82 y 83 de la Constitución y con las leyes marco del art. 150.1 de la Constitución, «ha de ser entendido como noción material, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente». Lo esencial es así el contenido y no el carácter formal de la norma, así aunque son las Cortes las que han de establecer lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución.

Dado el carácter fundamental y formal de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley, aunque en algunos supuestos puede el Gobierno en uso de su potestad reglamentaria regular por Real Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia determinada; así ello podría hacerlo caso de que la legislación preconstitucional (sean leyes o normas inferiores) regule las bases de una materia, de tal forma que por su contenido no sea incompatible con la Constitución, pero que necesite ser adecuada a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional, v. gr. la estructura territorial del Estado. Así, en tanto las Cortes Generales no procedan a establecer una regulación completa e innovadora podrá hacerlo el Gobierno por Real Decreto, partiendo de la legislación preconstitucional.

Esta competencia exclusiva tiene como fin que las bases tengan una regulación uniforme y de vigencia en toda la Nación, asegurándose un común denominador normativo, a partir del cual, cada Comunidad en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan, dentro del marco de competencias que el Estatuto y la Constitución le hayan atribuido sobre aquella misma materia.

Por su carácter fundamental y general respecto al resto de la ordenación de la materia, las bases de la misma deben tener estabilidad, pues con aquéllas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales. (ST. 1/82, f. 1).

La nota de estabilidad y generalidad de las normas básicas no es tampoco una exigencia absoluta, sino dependiente de la materia o del sector social al que afecte, de las circunstancias operantes en el caso y de los objetivos perseguidos, cuyos criterios de elección y oportunidad no pueden discutirse al legislador. (ST. 99/87, f. 2.d).

Por principios, bases y directrices hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Esta idea tiene dos sentidos: uno positivo, que manifiesta los objetivos, fines y orientaciones ge-

nerales para todo el Estado exigido por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; un sentido negativo que, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aún definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estado las dejan así limitadas.

Lo preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión. (ST. 25/83 f.4).

Tenemos, por tanto, una doctrina constitucional consolidada que, construida sobre el núcleo esencial del concepto material de «norma básica», se complementa con elementos formales dirigidos a garantizar una definición clara y precisa de los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas que, siendo fácilmente reconocibles, evite la incertidumbre jurídica que supone para las CC.AA. asumir, sin dato orientativo alguno, la responsabilidad de investigar e indagar, en la masa ingente de disposiciones legislativas y reglamentarias estatales, una definición que es al Estado a quien corresponde realizar por encargo directo de la Constitución.

En los primeros años de vigencia de la Constitución, en los que la tarea urgente que imponía la implantación del sistema de distribución de competencias consistía en adaptar la legislación anterior al nuevo orden constitucional y no le era posible al Estado desplegar una actividad legislativa tan intensa que pudiera, de manera inmediata, configurar todas las ordenaciones básicas que contemplan la Constitución y los Estatutos, resultaba inevitable que el concepto material de «norma básica» adquiriese excepcional relevancia al objeto de conseguir, de la manera más rápida y eficaz, la progresiva determinación de los espacios normativos estatal y autonómico, quedando, por consiguiente, en un segundo plano, el componente formal incluido en la referida doctrina constitucional.

Superada esa inicial situación por la realidad actual de un orden distributivo competencial en avanzado estado de construcción, este componente formal adquiere una mayor trascendencia como garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas, lo cual se manifiesta imprescindible en logro de una clara y segura delimitación de las mismas a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio de seguridad jurídica, que proclame el art. 9.3 de la Constitución y cuya presencia efectiva en el ordenamiento jurídico, especialmente en el tan complicado e importante de la organización y funcionamiento del Estado de las Autonomías, es esencial al Estado de Derecho que la propia Constitución consagra en su art. 1.1.

En virtud de ello, manteniendo el concepto material de lo básico como núcleo sustancial de la doctrina de este Tribunal, procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la «norma básica» venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad,

debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento.

Esta exigencia de definición expresa del carácter básico de la norma es generalmente cumplida por el legislador estatal, mientras que el Gobierno de la Nación omite, también por regla general, su cumplimiento, introduciendo con ello una confusión y ambigüedad que es conveniente destacar a fin de reconducir el ejercicio de su potestad reglamentaria a los términos que correspondan, en esta materia, a su naturaleza básica, excepcional y complementaria. (ST. 69/88 f.6).

## 2. Legislación

Se impone examinar la capacidad del legislador estatal para dictar normas relativas al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que precisen el alcance de los conceptos jurídicos utilizados en el texto Constitucional o integren las determinaciones o incidan directamente sobre el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución sin una atribución contenida en la misma de forma expresa.

No cabe duda que las Cortes Generales como titulares de la potestad legislativa del Estado, pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero ésta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso lo que las Cortes no pueden hacer colocarse en el mismo plano del Poder Constituyente. Al Tribunal Constitucional corresponde en su función de intérprete supremo de la Constitución, custodiar la permanente distinción entre la objetivación del Poder Constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél. (ST. 76/83 f.4).

Las leyes pueden cumplir en ocasiones una función atributiva de competencias, y en otra una función delimitadora de su contenido: función legal apoyada en una atribución concreta y específica y no general como en el caso de los Estatutos... Esta limitación del artículo 86,2 debe interpretarse en el sentido de que el Decreto-Ley no puede afectar al régimen jurídico-constitucional de la Comunidad Autónoma, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución; el Decreto-Ley no puede regular el objeto propio de aquéllas leyes que sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás; es decir, por lo que aquí interesa, el ámbito que la Constitución reserva a determinadas leyes para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas. (ST. 29/86 f. 2B).

La función propia de la legislación básica a la que con este término o con el de bases se refiere el art. 149 de la CE en distintos apartados, es la de delimitar el campo legislativo autonómico, lo que no supone exclusión o vaciamiento de sus competencias, sino obligación de atenerse en el ejer-

cicio de éstas al sentido, amplitud y fines de la materia básica, y sin que ello implique privar a las Comunidades Autónomas de sus competencias estatutariamente asumidas y si sólo, que su desarrollo haya de tener su referencia y límites en la materia básica, que cada Comunidad Autónoma ha de respetar. (ST. 99/87 f. 2C).

### 3. Ejecución

Para deslindar «legislación» de «ejecución» hay que determinar donde ha de incluirse el ejercicio de la potestad reglamentaria, total o parcialmente, en el primero o en el segundo... Hay que huir de las interpretaciones literales y de que legislación es igual a actos o normas con fuerza de ley; y ejecución igual a actos concretos relativos a una determinada materia. La distinción pierde importancia desde una perspectiva unitaria de la materia... la colaboración ley-reglamento adquiere verdadera virtualidad con aquellos reglamentos en los que se acentúa la idea de ejecución o desarrollo de la ley, y al mismo tiempo la exigencia de una más específica habilitación legal. (ST. 18/82 f. 2, 3 y 4).

No cabe interpretar que en todo caso «ejecución» es un término unívoco, en el art. 20.4 del Estatuto Vasco... las competencias de ejecución no restringen la asunción de competencias a esta sola función. (ST. 1/82 f. 8).

La competencia autonómica de ejecución significa en el art. 20.4 del Estatuto Vasco «administración», y si bien tiene ámbitos reglamentarios reconocidos, éstos son referidos a lo orgánico, calificando aún más aquéllos por la referencia a los reglamentos internos. No pertenece al ámbito competencial autonómico la potestad reglamentaria de desarrollo, que complementa una ley, sin que pueda extraerse de aquí, la idea de que lo demás es de válido ejercicio por los poderes autonómicos. (ST. 35/82 f. 8).

Desarrollo legislativo y ejecución por las Comunidades Autónomas... la relación lógica que existe entre la legislación básica (competencia del Estado) y la legislación emanada de la Comunidad Autónoma no es necesariamente una relación cronológica; por ello la promulgación de la norma estatal definidora de las bases, no siempre debe preceder a la promulgación de la normativa de la Comunidad Autónoma, aunque al anticiparse a aquélla, el ejercicio de la competencia autonómica adolezca de una cierta provisionalidad, pendiente de que el legislador posconstitucional conforme o revoque las bases inferidas en que se ha apoyado el desarrollo legislativo de la Comunidad. (ST. 111/86, f. 3).

La existencia de competencias de ejecución autonómica supone la necesidad de establecer los instrumentos de coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas implicadas, no excluyéndose ninguna de ellas respectivamente.

La necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea en sí mismo, competencia alguna para el Estado, ni puede ser utilizada por éste para limitar indebidamente las competencias de las Comunidades Autónomas; más bien la coordina-

ción cuenta con la obligada colaboración de las Administraciones Públicas implicadas, como un *prius*, tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar, ninguna coordinación es posible. (ST. 106/87, f. 4).

### 4. Reglamento

La distinción ley-reglamento pierde importancia desde la perspectiva de la regulación unitaria de la materia, aunque acentúe sus perfiles en el terreno de la eficacia y de los instrumentos de control. Esta distinción no es ni puede ser criterio de delimitación competencial, pues no hay materia alguna en la que, estando la legislación atribuida al Estado, no pueda ser regulada por el legislador; así cuando el art. 149 de la Constitución utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en que la Comunidad Autónoma puede adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido, en consecuencia, en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas. (ST. 35/82, f.2).

Por lo que se refiere al caso de la legislación posconstitucional..., hemos indicado que existen supuestos en que la Ley puede remitir al Reglamento para regular aspectos básicos que completen el contenido de la misma; y que tal habilitación al Gobierno quedaría justificada si la materia por su carácter marcadamente técnico es más propio del Reglamento que de la Ley... La regulación reglamentaria, pues, de materias básicas por parte del Gobierno, resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características.

Naturalmente, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal, que pretendieran fueran de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este Tribunal Constitucional, que debería, en cada supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal. Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse sin más inconstitucional. (ST. 77/85, f. 16).

Si bien en algún caso el rango de la norma puede resultar relevante en el planteamiento de un conflicto de competencia, en otros es improcedente, pues el hecho de que la competencia cuestionada se ejercite por uno u otro órgano concreto del Estado no afecta a la delimitación de competencias.

...La competencia estatal de legislación comprende tanto leyes en sentido formal, como disposiciones reglamentarias, mientras que la autonómica es de ejecución de dicha legislación.

...Rechazar, el que la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que pueda éste conferirla válidamente a otros órganos diferentes; pues al ser originaria no excluye la posibilidad de delegaciones singulares. (ST. 13/88, f. 1).

### 5. Circular

En nuestro ordenamiento la forma de los actos jurídicos de la Administración no es relevante en todos los casos para determinar su naturaleza; así los Decretos y Ordenes Ministeriales pueden tener el carácter de disposiciones generales o de resoluciones; y en cuanto a las circulares e instrucciones, pueden ser disposiciones de carácter general o una manifestación de la potestad jerárquica que se traduce en un acto que sólo tiene relevancia en el ámbito interno de la Administración, por el que los órganos superiores dirigen la actividad de los inferiores.

Si la forma no es un criterio que nos permita discernir sobre la naturaleza de la circular, lo normal es que si lo podamos realizar en función de su contenido. Sucede, sin embargo, que en ocasiones un mismo contenido puede calificarse como acto interno o como norma; por lo que tendremos que acudir al criterio de la competencia, de especial transcendencia en un Estado compuesto en el que la potestad normativa y de ejecución, en relación a una materia, pueden no corresponder normalmente a la misma entidad; así, si el órgano del que emana sólo tiene competencia normativa habrá que atribuirle el carácter de norma, pues de lo contrario sería nula y viceversa; y por último, si tiene competencia normativa y jerárquica, la calificación podrá ser una u otra, por lo que en este caso habrá que atender a la finalidad perseguida por el mismo. Las consecuencias son importantes pues de su calificación como acto interno o como norma dependerá el que sea parte integrante del ordenamiento a aplicar por la Administración y los Tribunales o que sólo produzca su inobservancia por el subordinado la correspondiente responsabilidad disciplinaria, sin que tenga en principio transcendencia externa alguna, siendo tan sólo una forma de fijar criterios de interpretación y aplicación dirigidos a los Servicios territoriales del Departamento. (ST. 27/83, f. 2).

Las denominadas instrucciones (al igual que las circulares) no alcanzan propiamente el carácter de fuente de derecho, sino tan sólo el de directivas de actuación que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de las atribuciones propias de esa jerarquización, no siendo una especial manifestación de la potestad reglamentaria, cuyos efectos jurídicos consisten en su cumplimiento por los destinatarios, incurriendo en responsabilidad disciplinaria caso contrario, y sin que sea menester su publicación, como se requiere si de verdaderas normas reglamentarias se tratara, bastando que la Instrucción llegue a conocimiento del inferior jerárquico

al que se dirige. Insistiendo en el punto relativo a la publicación hay que recordar también que, la misma se exige, en el BOE, para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general, ya que así está previsto en el art. 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo. (ST. 26/86, f. 1).

Pues bien, el examen del contenido de la Circular impide calificarla como reglamento interno de organización de los servicios con valor meramente interno, en cuyo caso podría haber sido dictado por la nulidad de la disposición por manifiesta insuficiencia de rango y por no haberse publicado en el «Boletín Oficial del Estado», e incluso con independencia de si, como se alega, la Circular no respeta el principio de legalidad que para las sanciones de carácter administrativo establece el artículo 25.1 de la Constitución. Estos graves defectos son ajenos en principio a este conflicto positivo de competencia en el que sólo se debate la titularidad de la competencia ejercida, y, por ello, ha de decidirse la alternativa de si corresponde dictar este tipo de regulación al Estado o a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que el ente competente al dictarla haya de respetar las exigencias formales establecidas en el ordenamiento. Pero la inobservancia de las mismas no es suficiente para hacer cambiar el criterio de atribución de la competencia.

Desde el punto de vista de su contenido resulta claro que la meritada Circular tiene naturaleza normativa. Trata, «con carácter provisional y hasta que se cite la oportuna norma legal de desarrollo del artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores», de establecer unas «normas» sobre las infracciones laborales de los empresarios y sobre las Actas de obstrucción de la Inspección de Trabajo y determina las escalas de sanciones posibles, en su grado mínimo, medio y máximo de acuerdo al carácter leve, grave y muy grave de la infracción. La regulación de esta materia es legislación laboral, desarrollo del artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores y, por tanto, competencia exclusiva del Estado. No corresponde en ningún caso a la Generalidad de Cataluña establecer esta gradación de sanciones en función de las correspondientes infracciones. (ST. 249/88, f. 2).

### 6. Aplicación y eficacia de la norma jurídica

Las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas es una materia que el texto constitucional, en el pasaje aludido, reserva a la competencia exclusiva del Estado y ello de un modo absoluto y no a título de posibilidad de establecer unas bases, o disciplinar una coordinación, de lo que se infiere la imposibilidad de admitir, so pena de desnaturalizar por completo el mandato constitucional en el punto examinado, que las Comunidades Autónomas emitan con carácter de generalidad o incluso con destino a una determinada especie o grupo de disposiciones, la normativa rectora de esta materia.

...Por reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas hay que entender todo aquello que se concrete en disciplinar la aplicación de las normas jurídicas en el tiempo. (ST. 14/86, f. 6).

Corresponde al Estado en exclusiva establecer las reglas sobre la aplicación de las normas jurídicas, lo que comprende, por el propio significado del vocablo y por la interpretación sistemática del mismo, en relación con el Capítulo II del Título Preliminar del Código Civil, las reglas sobre la interpretación de las normas. (ST. 83/86, f. 3).

...Declarada la titularidad de la competencia de que se trate, desaparece su carácter controvertido, por lo que el ejercicio de esa competencia quedará, tanto respecto a la disposición que dió lugar al conflicto como en ulteriores ocasiones en que tal competencia pueda ejercerse, atribuido y reservado al titular que la Sentencia señale en virtud de la interpretación que el Tribunal lleve a cabo de las normas reguladoras del reparto competencial. (ST. 110/83, f. 2).

No puede plantearse un conflicto basándose en la sorpresa de que una resolución o acto del Estado, tiene como finalidad última vulnerar el orden competencial, o puede conducir hipotéticamente a ese resultado, cuando la misma disposición o acto impugnado no invade en modo alguno las competencias de la Comunidad Autónoma. (ST. 116/84, f. 4).

## II. La competencia

### 1. Delimitación

La Constitución parte de la unidad de la Nación española... La ley concreta la autonomía de cada tipo de entes de acuerdo con la CE. La autonomía hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía, y dado que cada organización dotada de autonomía es una parte del todo en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al principio de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.

La Constitución contempla la necesidad de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación, tanto en relación a las CCAA, concebidos como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa, como respecto de los entes locales. (ST. 4/81, f. 1).

...A) Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA, de acuerdo con lo que determina el art. 147.2.d) de la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución, articulándose así el sistema de competencias mediante la Constitución y los Estatutos, en el que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla. Sin embargo, la reserva al Estatuto no es total o absoluta, las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias —leyes orgánicas de transferencia o delegación— y en otras una función delimitadora en su contenido... Y en consecuencia (este sistema) constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales.

B) El legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución.

C) ...El legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma... no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto de la Constitución, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos. (ST. 76/83, f. 4).

La determinación del contenido mínimo de los Estatutos que se hace en el art. 147.2 de la Constitución no puede conducir... porque de ella no puede deducirse una reserva estatutaria absoluta, ciertamente no existe tal reserva ni siquiera frente a las leyes del Estado en lo que se refiere a las competencias (art. 147.2.c), ya que éstas pueden resultar también de las leyes estatales no estatutarias a que se refiere el art. 150 de la Constitución. Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la ley de la CCAA en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podría considerarse contrario al art. 147.2.c (ST. 89/84, f. 7).

Es claro que las competencias de las CCAA están definidas por sus Estatutos pero es cierto asimismo, que el juego de la cláusula residual o supletoria del art. 149.3 de la Constitución supone que, con independencia de los rótulos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, de manera que para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios. (ST. 123/84, f. 3).

Los límites específicamente contemplados en los Estatutos de Autonomía no son los únicos que definen el marco de la competencia de la Comunidad, ya que ésta tampoco podrá ejercerse en términos tales que resulten menoscabadas o invadidas otras competencias estatales, aún cuando no vengan expresamente citadas en dicha norma, pues el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una CC.AA. (ST. 69/88, f. 2).

### 2. Atribución

La Constitución se remite a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas. La norma atributiva de competencias a las CC.AA., es pues en principio, la norma estatutaria. En ocasiones sin embargo, el ámbito competencial se condiciona a lo que determine una ley,

en tal caso, la ley constituirá el marco básico dentro del cual pueden ejercitarse las competencias autonómicas y es, a la vez norma atributiva de competencias... (ST. 10/82, f. 2).

...la «titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas por obra de la Ley Orgánica por medio de la que se aprobó el Estatuto de Autonomía, que actúa *ope legis* o *ipso iuris* haciendo disponible su ejercicio por ellas, sin que exista una suerte de *vacatio* en las competencias atribuidas por los Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas, a medida que los acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo, que sólo traspasen medios materiales o personales... y que esa atribución *ipso iuris* de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato... aunque el traspaso de servicios pueda ser condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos».

...resulta totalmente necesario para ejercer la competencia por su posible sustitución, y por referirse sólo la doctrina de este Tribunal al traspaso de los servicios como exigencia precisa y no al personal para permitir la acción subsidiaria y supletoria del Estado a través de sus órganos, en el ejercicio de las competencias no desarrolladas por al Comunidad Autónoma, evitando vacíos de actividad... toda transferencia de competencia determina un desapoderamiento del Estado al transmitirla, que no puede seguir ejercitando las funciones que antes le pertenecían, y a su vez, un recíproco apoderamiento del ente recipiario —la Generalidad— para su pleno ejercicio como titular nuevo de ella. (ST. 143/85, f. 9).

### 3. Indisponibilidad

El carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el Estado y las CC.AA. responde a la forma de organización territorial del Estado, que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera, de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro; hace que la no impugnación de una disposición general por el Estado o por la Comunidad Autónoma cuyas competencias hayan podido verse afectadas no implica en modo alguno la posibilidad de no instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición, acto o resolución posterior, aun cuando sea mera reproducción, aplicación, modificación, confirmación o concreción de aquella. (ST. 26/82, f. 1).

No es posible transferir las competencias que corresponden a la Comunidad en virtud del Estatuto de Autonomía, pues su titularidad preexiste a aquella. Sólo en las denominadas «preautonomías» las competencias se adquirieron por medio de traspasos y esta modalidad puede todavía funcionar respecto de aquellas competencias que no se mencionen en el Estatuto. La atribución de competencias por el Estatuto implica la posibilidad de su

ejercicio inmediato si para ello no se requieren especiales medios, por lo que tampoco es posible hablar de transferencia del ejercicio de las competencias, sólo cuando el traspaso de servicios es necesario, se convierte en condición del pleno ejercicio, caso en que es lícito que el Estado las ejerza mientras los servicios no sean transferidos. (ST 25/83, f. 3).

Los Reales Decretos no incorporan, en ningún caso, normas atributivas de competencias... de tal manera que el intérprete, ante eventuales antinomias entre lo dispuesto en aquellos Reales Decretos y lo regulado en las normas atributivas o delimitadoras de competencias no podrá hacer prevalecer aquéllos sobre éstas sin introducir, al tiempo, una «jerarquización» por completo contradictoria con la Constitución y con la autonomía que ella garantiza. Como también hemos dicho reiteradamente las competencias son indisponibles, rasgo éste que, en el presente caso impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado por el Real Decreto de transferencias sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias. (ST 102/85, f. 2).

### 4. Límites

...El criterio general establecido en todos los Estatutos de Autonomía... por el que se entienden referidas las competencias de las CC.AA. al ámbito territorial de éstas, salvo disposición expresa en contrario, viene impuesto por la organización territorial del Estado en CC.AA. y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades.

Tal límite territorial, dada la unidad política, jurídica, económica y social de España, ha de interpretarse sin embargo, con la flexibilidad necesaria para no vaciar de contenido las competencias comunitarias... La dimensión territorial no afecta a las relaciones jurídicas que establezcan con terceros fuera del territorio de la Comunidad ni a las actividades que realicen con ellos, siempre que tengan carácter instrumental. Del mismo modo que no afecta a la competencia comunitaria que la actividad realizada en el ámbito de la Comunidad produzca consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. (ST. 165/85, f. 3).

### 5. Competencias del estado: legislación laboral

La expresión «legislación laboral» utilizada en el art. 149.1.7 de la Constitución (en similares términos el art. 11.2 del Estatuto de Cataluña) ofrece ciertamente más de una interpretación; pues junto a la del Gobierno que se sintetiza en comprender en el concepto toda norma escrita cabe la otra restringida que hace referencia a las leyes, en su sentido de norma escrita que emana de quienes ostentan el poder legislativo y también de aquellas que por excepción o, por delegación, tienen fuerza de ley formal. (ST. 33/81, f. 3).

Legislación laboral incluye reglamentos ejecutivos, aquéllos que desarrollan la ley, la complementan, pues si no fuese así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia. Aunque por el contrario no aparecen necesariamente incluidos los reglamentos de aspectos organizativos, aquéllos que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa. (ST. 18/82, f. 5).

El concepto de legislación laboral... ¿hay que entenderlo como toda referencia al mundo del trabajo?; hay que desdeñar datos extrínsecos, no se puede hacer depender su significación de la opción por la que se decante dentro de una polémica doctrinal siempre viva, hay que acudir en lo posible a datos y nociones intrínsecos a la propia Constitución. El concepto de legislación laboral, con la fuerza expansiva de su primer término, ha de entenderse referido estrictamente a la regulación de la relación de trabajo en el sentido del art. 1.3 del Estatuto de los Trabajadores, dando así al adjetivo un sentido aunque restringido, coincidente con su uso habitual. (ST. 35/82, f. 2).

Legislación laboral incluye tanto las leyes como los reglamentos que desarrollan la ley... ello viene respaldado por la forma en que se asumen las competencias autonómicas en materia laboral por los Estatutos de Autonomía; el Catalán: la ejecución se sujetará a las normas reglamentarias que el Estado dicte para el desarrollo de su legislación; el Vasco: la ejecución comprende la potestad de Administración, y la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes. (ST. 7/85, f. 4).

...no puede adoptarse la tesis: en ausencia de legislación estatal posconstitucional, las CC.AA. pueden legislar respetando simplemente los principios generales que inmediatamente se derivan de la Constitución, pues supondría que el legislador autonómico hiciera suya la competencia que sólo corresponde al legislador del Estado para establecer las bases a que debe ajustarse la regulación de una determinada materia, que no son las que respecto de la misma fija, en un plano de mayor o menor abstracción y generalidad, la propia Constitución, sino las que, dentro de los amplios límites que esos principios marcan, considere más adecuado según su propio juicio el legislador competente, que es sin duda alguna el legislador estatal. (ST. 57/88, f. 8).

#### 6. Competencias de la comunidad autónoma: ejecución laboral

El deslinde competencial en materia laboral no se plantea en el ámbito de las competencias legislativas; plantea en el de las ejecutivas; para el Gobierno ello implica las de producción de actos administrativos en su significación diferenciada de los Reglamentos. Para la Generalidad significa paralelas facultades, competencias y servicios, que los del Gobierno en éste ámbito y nivel. (ST. 33/81, f. 2).

...Las competencias de las Comunidades Autónomas en las materias donde no tiene competencia exclusiva, comprende la potestad de adminis-

tración, así como, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera «estructuración interna de la organización administrativa». (ST. 35/82, f. I).

...En materia laboral, lo que no sea ejecución es propio de la potestad normativa del Estado... la coincidencia de regulaciones materiales en la relación ley-reglamento, en la que ésta asume el desarrollo normativo, no significa la negación de la nota de lo innovativo, como definitoria de lo que es reglamento y no ejecución. (ST. 39/82, f. 5, y II).

En los Estatutos y no en los Reales Decretos de Transferencias, que lejos de ser normas de atribución de competencias, se limitan a ejecutar las que sí son, es donde ha de verse la competencia de la Comunidad Autónoma.

La posible concurrencia de títulos imperfectos, obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma constitutiva del objeto del conflicto a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística. (ST. 125/84, f. 1).

Corresponde a la Generalidad de Cataluña la ejecución de la legislación laboral, lo que incluye también el ejercicio de las funciones de inspección o vigilancia de su aplicación, y en su caso, de sancionar los correspondientes incumplimientos empresariales.

La dependencia orgánica de los funcionarios de la Inspección de Trabajo al Ministerio no contradice la dependencia funcional de la Inspección de la Generalidad en relación con la ejecución de la legislación laboral, en las competencias autonómicas. (ST. 249/88, f. 1).

### III. Técnicas de relación

#### 1. Alta inspección

No parece que tiene sentido la definición conceptual de lo que sea «alta inspección» que no es reducible a esquemas genéricos, ni puede abstraerse de los concretos servicios, prestaciones, actividades que dicha inspección tenga por objeto conocer, supervisar, fiscalizar o corregir, subsumiéndolos al respectivo régimen jurídico, y, en todo caso, no puede confundirse la relación entre las diversas inspecciones, en su caso, de una misma Administración, con aquélla otra que, y por definición, actúe en un espacio fronterizo entre dos administraciones: la estatal y la de las CC.AA.

Lo que no puede discutirse es:

a) No pueden confundirse los respectivos fines de inspección técnica y alta inspección, ni duplicarse la actuación administrativa de aquélla, así como tampoco vaciar de contenido, so pretexto de inspección, las competencias transferidas.

b) La Alta Inspección garantiza exclusivamente el cumplimiento y garantía de aquéllas facultades atribuidas al Estado.

c) La Alta Inspección requiere que debe aceptar una colaboración con

la Administración autonómica, compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico.

La Alta Inspección aparece así revestida de un carácter jurídico, no sólo en lo que concierne a su ejercicio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las Asambleas Comunitarias en su indispensable interrelación. Y, cuando detectare fallos en el armónico desarrollo de las respectivas competencias propiciará su corrección. (ST. 6/82, f. 3).

La Alta Inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionales establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos, convirtiendo a dicha Alta Inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control.

Entre las funciones de la Alta Inspección pueden figurar las de «supervisar» y «analizar», ya que de modo alguno suponen un control, tutela o superioridad jerárquica, o el ejercicio de una actividad limitadora de alguna competencia de la Comunidad Autónoma, sino tan sólo el desarrollo de una actividad de tipo informativo o de comprobación. (ST. 32/83, f. 2).

## 2. Armonización

...Ha de plantearse la interrogante de si el legislador puede dictar leyes de armonización en el supuesto de que disponga de otros títulos específicos previsto en la Constitución para dictarla regulación legal de que se trate...

La respuesta ha de ser negativa si se tiene en cuenta que el mencionado art. 150.3 constituye una pieza dentro del sistema global de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por ello no puede ser interpretado aisladamente... el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales y es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el artículo 150.3.

Desde esta perspectiva el art. 150.3 constituye una norma de cierre del sistema,... pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el Poder Constituyente, al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las leyes de armonización vienen a completar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales.

Si bien normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas de las CCAA, no es contrario a la Constitución que las leyes de armoniza-

ción sean utilizadas cuando en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzcan una desarmonía contraria al interés general de la Nación. (ST. 76/83, f. 3).

## 3. Coordinación general

La competencia estatal de fijar la legislación básica no es igual a la de coordinación general: Es una competencia distinta, así no aparecen siempre unidas, aunque constituya un reforzamiento o complemento de la noción de bases; presupone que hay algo que debe ser coordinado, lo que conlleva competencias de las Comunidades Autónomas, que han de ser respetadas, ni la coordinación, ni la legislación básica ha de asfixiar vaciando de contenido la competencia autonómica... (ST. 32/83, f. 2).

...las competencias estatales en materia de planificación o se agotan con la de fijación de las bases, sino que también comprenden la de coordinación, que es referente a la materia de sanidad, una competencia distinta de la anterior. Competencia de coordinación que, según las sentencias citadas, «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema», «que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado», «la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema». (ST. 144/85, f4).

La competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada en régimen de cooperación específica sobre una materia, de forma bilateral, que en este caso... la colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias. (ST. 11/86, f. 3).

## 4. Colaboración

El deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre Autoridades estatales y autonómicas, deber que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución. (ST. 18/82, f. 14).

El auxilio mutuo y colaboración entre las distintas Administraciones ha

sido acogido y perfilado en diversas sentencias del Tribunal, que lo caracterizan como un deber relacionado con el principio de coordinación, y que por razones de seguridad y de urgencia es incluso susceptible de alterar el orden normal de competencias cuando no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes en caso de urgencia y necesidad. (ST. 95/84, f. 8).

Cuando el Estado posee una competencia para la coordinación general, tal objetivo puede ser alcanzado mediante el ejercicio de la misma, que actúa como límite de la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas en la forma descrita por nuestra Sentencia 32/1983, de 28 de abril, pero la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste, en consecuencia, para limitar indebidamente las competencias comunitarias.

No significa esto, en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general la consecución de ese objetivo se hace imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidas recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos. De este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información y proporcionar recíprocamente auxilio. Pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal. (ST. 80/85, f. 2).

Los Reales Decretos no atribuyen ni reconocen competencias y, por tanto, no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, no es menos cierto que tales Decretos se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre las que se encuentran, desde luego, las técnicas o formas jurídicas mediante las que se analizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía.

No obstante, es necesario decir que la determinación de las técnicas o instrumentos realizada por los Decretos de Transferencias no puede suponer en ningún caso una modificación del orden competencial establecido, ni puede introducir nuevos criterios de relación o principios no previstos en la Constitución o en los Estatutos, o que no se conformen con los establecidos en una y otros. Las técnicas instrumentales reguladas en los Decretos de Transferencias deben interpretarse siempre de acuerdo con las correspondientes previsiones constitucionales y estatutarias. (ST. 11/86, f. 3).

## 5. Vigilancia y control

Respecto de articular un mecanismo de vigilancia y control de las Comunidades Autónomas en un supuesto concreto: aquel en que corresponde a éstas la ejecución de la legislación del Estado. La autonomía exige en principio que las actuaciones de las Administraciones Autonómicas no sean controladas por la Administración del Estado... el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva. (ST. 76/83, f. 12).

Ahora bien,... si el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas, requerimientos, por otra parte, que no tienen carácter vinculante, la potestad de vigilancia así concretada, no puede calificarse de inconstitucional. (ST. 76/83, f. 12).

## IV. Distribución por materias

### 1. Sindical

Las normas impugnadas respetan las competencias de la Comunidad pues se limitan a establecer los requisitos para alcanzar la condición de más representativo, cuya fijación pertenece al Estado, que, posteriormente, repercutirá sobre las funciones previstas. Pero si se parte de estas funciones se llega al igual conclusión. Pertenece a la Comunidad determinar la modalidad de la representación sindical en sus propios órganos. Pero decidido ello, el Estado puede, en uso de sus facultades en materia de legislación laboral, determinar que sindicatos habrán de ser convocados u oídos en todo caso. Esta determinación no limita las facultades propias de las CCAA, pues, como ya hemos dicho antes, ello no obsta a que las CCAA puedan incorporar a sus propios órganos de auto-gobierno, en el ejercicio de sus facultades al respecto, representaciones de sindicatos distintos hasta ahora contemplados. (ST. 98/85, f. 16).

Aún cuando no pueda desconocerse la conexión existente entre el ámbito de los sindicatos y la representación colectiva, sobre todo en un sistema como el nuestro en que el nivel de representatividad sindical se mide por el criterio de audiencia de las candidaturas sindicales en las elecciones a órganos de representación, la regulación de estos órganos en las Administraciones Públicas no constituyen desarrollo legislativo de la libertad sindical y no puede incardinarse en la materia «derecho de sindicación», cuya normación viene atribuida en exclusiva al Estado en virtud de lo dispuesto en los arts. 81.1 y 28.1 de la Constitución, como ya dijo la ST. 98/85, f. 3 y 17, la participación de los funcionarios en la fijación de sus condiciones de trabajo a través de órganos de representación se integra en el régimen estatutario de los mismos. (ST. 165/86, f. 3).

## 2. Representación colectiva

El desarrollo de una disposición del ET relativa a la participación de los trabajadores en la empresa y lo que se titula como infracciones laborales de los empresarios ha de calificarse, sin duda, como materia laboral pues innovar es también desde la perspectiva calificadora el desarrollo de normas anteriores. (ST. 39/82, f. 2).

En cuanto al título competencial al que remite la materia sobre la que se plantea este conflicto, es claro que los actos materiales impugnados, dirigidos todos ellos a la elección de órganos de representación por los funcionarios de la CCAA del País Vasco, han de conectarse con la bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, tal y como reiteradamente ha sostenido este Tribunal, basándose fundamentalmente en que las normas sobre representación colectiva contemplan al funcionario en cuanto servidor de la Administración pública, en ningún momento al margen de esa relación de servicio; en que el fin o función de las normas sobre representación colectiva es posibilitar la representación y defensa de intereses profesionales ante la Administración Pública en su faceta de empleadora; y en tercer lugar; porque las normas reguladoras de esa representación colectiva inciden en el desarrollo de la relación de servicio. (ST. 102/88, f. 4).

No puede olvidarse, ciertamente, que en el momento en que tuvieron lugar los actos que ahora se impugnan, diversas Administraciones Públicas, a través de instrumentos informales, trataron de llenar el vacío normativo y de responder así, como ahora aduce el Gobierno Vasco, a las peticiones insistentes de los funcionarios y de sus organizaciones para dotarse de representantes ante la Administración. Pero, como ya se dijo en la St. 102/88, y sin perjuicio de que ello pudiera explicar actuaciones como las que son objeto del presente conflicto, tendentes a responder de forma provisional a esas peticiones, no es esa razón que pueda justificar constitucionalmente el ejercicio autonómico de competencias propias del Estado, anticipándose con una regulación material propia del contenido básico de una ley estatal aún inexistente. (ST. 158/88, f. 4).

...que la declaración de competencias efectuada en la ST. 165/86 en favor de la CCAA de la Cantabria no es extensible a la actuación material o formal del Gobierno Vasco en las elecciones sindicales de sus funcionarios públicos... Pero en cuanto a la posibilidad de entender que la citada resolución de 29 de enero de 1981 podría contener dicha regulación estatal básica habría que decir (con independencia del hecho de que el Gobierno Vasco se refiere a dicha Resolución, no para apoyarse en ella, sino para denunciar su irregularidad) que la misma concierne exclusivamente a la representación de los funcionarios en el ámbito de las Corporaciones locales, y que si se ha considerado aplicable a una CCAA ello ha sido debido a que se trataba de una CCAA uniprovincial, la cual, en tanto que tal, «asume desde su Constitución todas las competencias, medios y recursos que según las leyes, corresponden a la Diputación Provincial de Santander» (art. 31 del EA de Cantabria). (ST. 158/88, f. 5).

## 3. Empleo

El Abogado del Estado entiende que la presente acta de infracción concierne a materias que permanecen en la titularidad estatal por tratarse de una infracción del Real Decreto 1445/1982, de 25 de Junio, regulador de medidas de fomento del empleo y no de una infracción de la legislación laboral. Firma que la norma infringida sólo se refiere muy indirectamente a un aspecto de la legislación laboral (su temporalidad), siendo su contenido el establecimiento de las condiciones que la empresa debe cumplir para acudir a esta especial forma de contratación, es decir «una modalidad de acceso al mercado de trabajo, limitada y regulada en función de una determinada política de empleo», cuya ejecución corresponde al Gobierno en virtud de lo establecido en el art. 3 de la Ley Básica de Empleo en relación con los art. 40.1 y 149.1.13 de la Constitución.

No es necesario entrar a analizar la base constitucional de la reserva de una competencia ejecutiva del Estado en relación con la política de empleo... Se trata aquí del enjuiciamiento de una conducta empresarial por haber realizado determinadas contrataciones por tiempo determinado más allá de los límites establecidos por la disposición en aquél momento vigente, la cual, a su vez, estaba amparada en las facultades concedidas al Gobierno por los art. 15 y 17 del ET... Es cierto que tanto esa facultad como la regulación resultante suponían «una liberación coyuntural» de la contratación temporal como medida de fomento del empleo; sin embargo, la finalidad de la medida no excluye la naturaleza laboral de la materia a que se refiere, y que supone la eliminación de algunas de las limitaciones que han venido caracterizando en nuestro ordenamiento el régimen jurídico de la contratación laboral de duración determinada. (ST. 249/88, f. 5).

## 4. Convenios colectivos

En materia de convenios colectivos las competencias asumidas por la Generalidad son todas las mencionadas en el art. 90 del ET, tras el Decreto de transferencias 2210/1979, y en relación a la Ley 38/1973, la autoridad competente es aquella cuya competencia territorial comprende el ámbito territorial del convenio, con preferencia de la periférica sobre la central; por lo que tras el Decreto y la ley mencionadas, el Estatuto de Cataluña y de los Trabajadores, la Generalidad asume las competencias del art. 90 del ET en relación a todos los convenios colectivos cuyo ámbito territorial no supere el de la Generalidad de Cataluña. (ST. 48/82, f. 3).

La actividad de la Comisión Consultiva Nacional, regulada en la disposición final 8.ª del ET, de asesorar a las partes, no constituye una competencia, sino una facultad, por lo que no puede ser reclamada fundándose en un título competencial por sujeto alguno.

La competencia ejecutiva de la legislación laboral que ostenta la Comunidad no se ve alterada por la eventual intervención de la Comisión en una materia ajena a la actuación de las autoridades comunitarias, pues aquella

se traduce en recepción de la comunicación que promueve el convenio, la decisión de proceder la registro y publicación del mismo o la de remitirlo a la jurisdicción competente si se estima contrario a la legalidad o gravemente lesivo del interés de terceros. La Comisión constituye un instrumento de colaboración del Estado con las CCAA, en virtud del cual aquél pone a disposición de éstas un organismo financiado por él para servir técnicamente a una faceta de su actuación. (ST. 17/86, f. 2).

Al Estado compete legislar en materia laboral, y por ende en materia relativa a la extensión de convenios colectivos, incluyendo el desarrollo reglamentario que cubre el procedimiento para acordar dicha extensión. Incluso en el supuesto de que la facultad de extensión pudiera calificarse de ejecutiva, es indudable que habría de sujetarse a los requisitos, condiciones y formas fijados por el Estado, pues la ejecución lo es de la legislación laboral, y por ello, en los términos y contenidos fijados por dicha legislación.

El acto de extensión no es, él mismo, un convenio colectivo, es un reglamento administrativo cuyo contenido queda integrado por *relationem* a través de las disposiciones establecidas en el convenio. (ST. 17/86, f. 3).

La atribución a una Comisión Consultiva Nacional de la facultad de evacuar consultas no vinculantes sobre el ámbito funcional de los Convenios Colectivos no invade las competencias de las Comunidades Autónomas; el asesoramiento facultativo no constituye una competencia sino una facultad y nada impide que pueda ser desarrollada por un órgano de la Comunidad Autónoma. (ST. 17/86, f. 3).

### 5. Huelga

Las Cortes Generales tienen la función ordenadora del derecho de huelga, pues este derecho no consiente regulaciones diferenciadas... corresponde a la ley estatal la ordenación del derecho de huelga, el fijar sus contornos y establecer las garantías precisas para el mantenimiento de los servicios esenciales. (ST. 33/81, f. 2).

...La Administración que ostenta las competencias enderezadas a asegurar el buen orden del sector al que pertenece el servicio, está, naturalmente, llamada de algún modo a participar en la decisión. Pero las medidas que se pongan en acción para asegurar el mantenimiento del servicio inciden en el ámbito de lo laboral, restringiendo derechos de los trabajadores, y suponen una intervención intensa en el conflicto, a cuyo remedio debe contribuir la Administración Pública facilitando soluciones conciliatorias o de mediación o de arbitraje. Concurren aquí aspectos que están al cuidado no de una sola Autoridad, sino de varias, por cuanto quienes tienen competencias sobre el servicio y quienes tienen potestades en orden a las situaciones conflictivas laborales asumen unas responsabilidades que explican y justifican su participación en la toma de decisión. (ST. 33/81, f. 4).

...Cuando se trata de servicios, que considerados conjuntamente se comprendan en el área de competencias autonómicas, como son los de trans-

porte dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio, claro es, de las competencias municipales y metropolitanas, en este sector el velar por su regular funcionamiento corresponde a la titularidad y a la responsabilidad de las Autoridades Autonómicas. Si surgiera un conflicto laboral que pueda perturbar gravemente el servicio hasta el punto de afectar a lo que se estima esencial, estará justificado, en lo que resulte preciso, la restricción del ejercicio del derecho de huelga, pero a la vez, la restricción comporta que se faciliten soluciones conciliatorias o de arbitraje entre las partes en conflicto. La atribución de competencias a las Autoridades Autonómicas en materia de transportes y las que tiene en materia de huelga y la de proporcionar soluciones de los conflictos laborales, explican y justifican que la adopción de la medida que dice el art. 28.2 de la Constitución y, entendida en el marco constitucional regula el art. 10 del Real Decreto 17/1977 corresponda a las Autoridades Autónomas. (ST. 33/81, f. 5).

### 6. Organos de autogobierno

La organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno son primordialmente las que el Estatuto crea, que están constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, las CCAA puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario.

Respecto de estos órganos no integrados en los servicios del Estado, las CCAA dispone de mayor libertad de acción, aunque no se les pueda atribuir competencias de las que la propia Comunidad Autónoma carece, ni facultades que correspondan a órganos previstos en la legislación laboral, ni en ningún caso encomendarles tareas que impliquen directa o indirectamente violación o desconocimiento de tal legislación. (ST. 35/82, f. 3).

Aunque sólo se precise así por el Parlamento Vasco, es indudable que los recurrentes se refieren, exclusivamente, a las instituciones que sirven a la política propia de los poderes vascos, creados por el propio Estatuto, o por las Leyes de su Parlamento (artículo 10.2 del EAPV). Expresamente por el Parlamento Vasco, y tácitamente por los demás recurrentes, se entiende que los restantes organismos de naturaleza estatal, y al servicio de la política laboral general del Estado, entendido éste como la suma de poder central y poderes autonómicos, tendrán que ajustarse a la composición que determine el Estado, por derivar de la reserva de facultades que en materia de trabajo establece el art. 149.1.7.ª de la C.E. en su favor. Esta propia aceptación de la competencia del Estado en la materia excluye el conflicto y convierte en innecesaria cualquier consideración, si bien cabe añadir que aquella competencia estatal es expresamente reconocida por el Estatuto Vasco en la materia que aquí importa, cuando su art. 18.5 remite a la Ley estatal la determinación de los términos en que habrán de participar en los organismos de Sanidad y Seguridad Social los ciudadanos y los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales.

Reducido el conflicto, pues, a aquellas instituciones, cabe señalar que la competencia exclusiva de «organización, régimen y funcionamiento de sus

instituciones de autogobierno» lo es «dentro de las normas del presente Estatuto», y, por tanto, con los límites que deriven del mismo, y con los que se desprenden de la competencia estatal en las materias a que se pueda afectar con el ejercicio de la facultad de autoorganización.

Las normas impugnadas respetan las competencias de la Comunidad, pues se limitan a establecer los requisitos para alcanzar la condición de sindicato más representativo, cuya fijación pertenece al Estado, que, posteriormente, repercutirá sobre las funciones previstas. Pero si se parte de estas funciones se llega a igual conclusión. Pertenece a la Comunidad determinar la modalidad de la representación sindical en sus propios órganos. Pero decidido ello, el Estado puede, en uso de sus facultades en materia de legislación laboral, determinar qué sindicatos habrán de ser convocados u oídos en todo caso. Esta determinación no limita las facultades propias de las Comunidades Autónomas, pues, como ya hemos dicho antes, ello no obsta a que las Comunidades Autónomas puedan incorporar a sus propios órganos de autogobierno, en el ejercicio de sus facultades al respecto, representaciones de sindicatos distintos a los hasta ahora contemplados. (ST. 98/85, f. 16).

#### 7. Infracciones y sanciones

La conclusión; es, por tanto, que la Comunidad Autónoma no ha desbordado su competencia de ejecución al recabar, para su Consejo de Gobierno, la potestad de acordar la sanción consistente en el cierre temporal de Empresa, establecimiento o industria por infracciones en materia sanitaria, bien entendido que, como se ha expuesto al principio del fundamento jurídico primero, a esto y sólo a esto se extiende la competencia controvertida en este conflicto. (ST. 102/85, f. 2).

Materialmente es la Circular P-117 desarrollo de la Ley en cuanto que asegura en todo el Estado una uniformidad en la graduación de las sanciones a que se refiere el art. 57.2 de la LET y no se refiere a la estructuración interna de la organización administrativa. Por ello la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con los artículos 149.1.7 de la Constitución y 2.2 y 25.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no podría dictar esta Circular por corresponder al Estado y en su actuación ejecutiva en materia laboral habría de someterse y respetar la graduación de sanciones que contiene, tanto a lo que se refiere a la propuesta de sanción por los Inspectores de Trabajo, como respecto a la imposición de sanciones por los órganos correspondientes de la Administración Autónoma.

La Generalidad entiende también que la Circular debería haberse referido expresamente a las competencias autonómicas, y que la exclusiva referencia a la competencia sancionadora de los Directores Provinciales de Trabajo y Seguridad Social lesiona el orden constitucional de competencias, al desconocer la competencia de la Generalidad. Aunque por razones de seguridad jurídica el reconocimiento expreso de las facultades autonómicas resulta conveniente, sin embargo, como ya ha tenido ocasión de afirmar este Tribunal (STC 95/1984, de 18 de octubre), ese reconocimiento o

salvedad no se puede considerar como una condición indispensable para poder entender a salvo, desde el punto de vista constitucional, las facultades autonómicas. Ello ocurre en el presente caso en el que la referencia orgánica contenida en la Circular no debe ser entendida en general como tendente a despojar de sus propias competencias a los órganos de la Administración autónoma en relación con las materias de ejecución laboral competencia de la Generalidad. La imposición de las sanciones por incumplimiento de la legislación laboral en función de la gravedad de las infracciones, como ejecución de la legislación laboral, corresponde, dentro de su territorio, a la Generalidad de Cataluña, salvo para las materias reservadas estatutariamente al Estado, y ello no resulta negado por la Circular objeto de conflicto.

En consecuencia, desde esta perspectiva general, la Circular P-117 no ha invadido las competencias de la Generalidad de Cataluña, asumidas en méritos de la Constitución y su Estatuto. (ST. 249/88, f. 2).

Tiene razón la Generalidad cuando afirma que aún con la mejor voluntad interpretativa y conciliadora hay elementos más que fundados para sostener que la Circular ha tratado de atribuir en exclusiva el conocimiento de las Actas de Obstrucción a los órganos del Estado, puesto que ningún otro sentido puede darse a la regla, y en especial a la referencia «en cuanto referida a la actuación de la Inspección de Trabajo».

Según se ha dicho, en las materias que son competencia de la Generalidad de Cataluña, la Inspección de Trabajo actúa como órgano de la Administración autónoma y bajo la dependencia de la Generalidad. Siendo ello, así la sanción por los actos de obstrucción o resistencia a la acción fiscalizadora de esa inspección, que se incardina en el ámbito de las potestades ejecutivas de la Generalidad de Cataluña, ha de corresponder a ésta por no ser más que un medio para facilitar su labor inspectora. En consecuencia, se incluye dentro de la competencia de la Generalidad «en materia de potestad sancionadora de índole laboral» (STC 39/1982, de 30 de junio) la aplicación de la legislación laboral para sancionar unas conductas de obstrucción de la función fiscalizadora de la Generalidad sobre el cumplimiento de esa legislación, aunque dicha función sea realizada a travas de la Inspección de Trabajo. Sólo cuando la actuación concreta de la Inspección se refiere a materias que son competencia del Estado, la obstrucción o resistencia a la acción fiscalizadora de la inspección será objeto de conocimiento por los órganos de la Administración laboral del Estado. En consecuencia, la autoridad competente para imponer la sanción por obstrucción habrá de determinarse en función de la materia respecto a la cual se produce la actuación de la Inspección de Trabajo y respecto a la que se hayan producido los hechos constitutivos de la obstrucción. Si aquella materia es competencia de la Comunidad Autónoma, el conocimiento de la hoy llamada «Acta de Infracción por obstrucción a la labor inspectora» y la resolución consiguiente corresponderá a la Comunidad Autónoma.

Por ello el apartado 2 de la Circular P-117 al atribuir la sanción por actos de obstrucción al Director de Trabajo y Seguridad Social ha desconocido las competencias al respecto de la Generalidad de Cataluña. (ST. 249/88, f. 3).

### 8. Inspección de trabajo

Las partes en conflicto se muestran de acuerdo en que corresponde a la Generalidad de Cataluña la ejecución de la legislación laboral, lo que incluye también el ejercicio de las funciones de inspección o vigilancia de su aplicación y, en su caso, de sancionar los correspondientes incumplimientos empresariales. También están de acuerdo...

La inspección de Trabajo dentro de sus cometidos y funciones incluye materias que son competencia del Estado, y en tal caso los Inspectores actúan funcionalmente como Administración estatal y materias, que en Cataluña, son competencia de la Generalidad y, en tal caso, actúan funcionalmente como Administración autonómica, al servicio de la Generalidad. La coincidencia de unos mismos funcionarios de esta doble cualidad, con la innegable ventaja de la simplificación a efectos también de administrado, sólo es constitucionalmente aceptable en tanto que la dependencia jerárquica de la Administración estatal no suponga interferencia en la actuación de los Inspectores como órganos al servicio y bajo la dependencia funcional de la Administración autonómica. (ST. 249/88, f. 1).

Ello significa que el apartado 3 de la circular P-117 no tiene otro alcance sino el de permitir que los Directores Provinciales puedan sancionar con multas de hasta 25.000 pesetas el incumplimiento de sus propias órdenes, sin pretender alterar en modo alguno el nuevo orden competencial en materia laboral. De ese orden competencial se deriva que, en lo que respecta a Cataluña las competencias de ejecución de la legislación laboral del Ministerio de Trabajo y de sus órganos periféricos se encuentra limitada a las excepciones contempladas expresamente en el Estatuto de Cataluña. Resulta claro que los Directores Provinciales de Trabajo sólo podrán dictar órdenes en el marco de esas competencias, y frente a esos incumplimientos podrían, en su caso, si la normativa legal vigente en materia sancionadora se lo permite, imponer la correspondiente sanción. (ST. 249/88, f. 4).

### 9. Asistencia social

La noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el Constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una Asistencia Social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrado en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el 148.1.20 de la Constitución y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas, y que en concreto el País Vasco ha asumido en virtud del art. 10.12 de su Estatuto.

Esta Asistencia Social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a que no alcanza aquel sistema, y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social.

La conjunción de estas características de excepcionalidad y no incidencia en el sistema de la Seguridad Social, justifican que, aceptando las argumentaciones del Gobierno y Parlamento Vasco, deba reconocerse a la Comunidad Autónoma la competencia para acordar la concesión de estas medidas de asistencia, y deba descartarse por este motivo, que en el punto examinado las leyes impugnadas puedan ser objetadas de inconstitucionalidad. (ST. 76/86, f. 6).

En cuanto a la asistencia médico-farmacéutica, puede comprenderse en el ámbito competencial reservado a la Comunidad por los arts. 148.1, párrafo 21, y 18.1 de su Estatuto. (ST. 76/86, f. 8).

El hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación.

La sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas sino, aún si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional y respetando en todo caso las competencias que la Constitución ha reservado a otros entes territoriales. (ST. 146/86, f. 3).

En una materia compleja como la acción y protección social, además en un Estado Social las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo Social, ni de otros entes públicos, ni por parte de entidades privadas, ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquéllos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito mas amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción e incluso en su gestión un ámbito supracomunitario que puede corresponder al Estado.

El Estado podría intervenir a nivel supraautonómico, pero, deberá tratar de respetar para ello en lo posible las competencias de las Comunidades Autónomas afectadas, cuya participación además convendría tener en cuenta. (ST. 146/86, f. 5).

Respecto de la ejecución de dotaciones económicas para la financiación de programas a cargo de fondos estatales y siguiendo la ST 95/86, corresponde en principio a la Comunidad Autónoma la gestión o atribución de tales medidas de fomento a cargo de fondos estatales, la reserva a órganos estatales sólo será admisible si la gestión centralizada de los expresados incentivos económicos resultara imprescindible.

Será legítima la intervención estatal directa en la gestión de la concesión de las ayudas sólo en la medida que los programas correspondientes, por su carácter estatal, no pudieran generalizarse en su gestión. Como dice la ST 95/86 una de las razones que admite la gestión centralizada es la de garantizar una cierta igualdad de los posibles destinatarios en todo el territorio nacional, de lograr así la igualdad para todos los beneficiarios últimos de estos programas específicos. (ST. 146/86, f. 7).

## 10. Seguridad Social

...si bien en el momento actual la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias tiene competencia para regular el régimen del Hospital Provincial de Asturias, y sus tasas, no la tiene para incidir legislativamente en el régimen jurídico y económico de la Seguridad Social. (ST. 46/85, f. 3).

...hay que considerar los mencionados preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía la puesta a cargo de la Seguridad Social, a través del Instituto Nacional de la Salud, de la obligación de pago de las tasas hospitalarias por las prestaciones que en el Hospital Psiquiátrico Provincial se realicen a favor de beneficiarios de la Seguridad Social... pues lo cierto es que el artículo 19 de la Ley de 24 de noviembre de 1983 no lleva a cabo una enunciación de unas consecuencias jurídicas que derivaran de otras normas sino que es una norma legal con sustantividad propia, que, en caso de poseer legitimidad constitucional, supondría un nuevo título ex lege, que se sumaría a los que con anterioridad pudieran existir como título nuevo y con vida propia en el terreno de la juridicidad, aunque ahora se quiera limitar su alcance a ser puramente declarativo de lo estatuido en otras normas. (ST. 46/85, f. 4).

Una exégesis somera del precepto permite concluir que lo que, que el art. 149.1.17 permite a las CCAA es la ejecución de los servicios de la Seguridad Social, de suerte que consiente lo que se ha venido denominando competencia de ejecución. Por ello, constituye competencia exclusiva e indeclinable del Estado todo lo relativo al régimen económico de la Seguridad Social. (ST. 46/85, f. 2).

## V. Índice de Materias

ALTA INSPECCION	COMPETENCIAS
ST. 6/82, F. 3.	ST. 4/81, F. 27.
ST. 32/83, F. 2.	ST. 5/82, F. 1 y 2.
ST. 42/83, F. 1.	ST. 18/82, F. 1.
	ST. 26/82, F. 1.
	ST. 67/83, F. 3.
ARMONIZACION	ST. 71/83, F. 3.
ST. 76/83, F. 3.	ST. 89/84, F. 7.
	ST. 7/85, F. 1 y 7.
ASISTENCIA SOCIAL	ST. 87/85, F. 4.
ST. 76/86, F. 6 y 8.	ST. 111/86, F. 4.
ST. 146/86, F. 2 y ss.	ST. 146/86, F. 2.
	ST. 158/88, F. 2 y ss.
ATRIBUCION DE COMPETENCIAS	COMPETENCIAS DE LAS CCAA
ST. 10/82, F. 2.	ST. 32/81, F. 5.
ST. 26/82, F. 1.	ST. 33/81, F. 3.
ST. 125/84, F. 1.	ST. 5/82, F. 1.
ST. 48/85, F. 5.	ST. 18/82, F. 2 y 3.
ST. 29/86, F. 2.b.	ST. 125/84, F. 1.
	ST. 48/88, F. 4.
	ST. 158/88, F. 2 y ss.
BASES	COMPETENCIAS DEL ESTADO
ST. 32/81, F. 6.	ST. 32/81, F. 6.
ST. 1/82, F. 1.	ST. 33/81, F. 2.
ST. 42/83, F. 1.	ST. 51/82, F. 1.
ST. 77/85, F. 16.	ST. 7/85, F. 7.
ST. 69/88, F. 5 y 6.	ST. 46/85, F. 4.
ST. 158/88, F. 5.	ST. 144/85, F. 4.
	ST. 14/86, F. 6.
CALENDARIO LABORAL	ST. 83/86, F. 3.
ST. 7/85, F. 7.	ST. 53/88, F. 2.
	ST. 249/88, F. 1 y ss.
CIRCULAR	CONCURRENCIA
ST. 27/83, F. 2.	ST. 18/82, F. 1.
ST. 26/86, F. 1.	ST. 113/83, F. 1.
COLABORACION	CONFLICTO DE COMPETENCIAS
ST. 18/82, F. 14.	ST. 110/83, F. 2.
ST. 95/84, F. 8.	ST. 116/84, F. 4.
ST. 96/86, F. 3.	ST. 125/84, F. 1.
ST. 106/87, F. 4.	ST. 157/85, F. 1.
COMISION CONSULTIVA NACIONAL	ST. 13/88, F. 1.
ST. 17/86, F. 2 y 3.	ST. 102/88, F. 2.

## CONSEJO DE REL. LABORALES

ST. 35/82, F. 3.

## CONVENIOS COLECTIVOS

ST. 48/82, F. 3.  
ST. 85/82, F. 2 y 3.  
ST. 16/86, F. 2 y 3.

## COORDINACION

ST. 32/83, F. 2.  
ST. 42/83, F. 1.  
ST. 80/85, F. 2.  
ST. 144/85, F. 4.

## DELIMITACION DE COMPETENCIAS

ST. 71/83, F. 1.  
ST. 76/83, F. 4.  
ST. 123/84, F. 3.  
ST. 80/85, F. 1 y 2.

## EJECUCION

ST. 33/81, F. 3.  
ST. 18/82, F. 2 y 3.  
ST. 39/82, F. 8 y 11.  
ST. 57/82, F. 11.  
ST. 106/87, F. 4.

## HUELGA

ST. 33/81, F. 2 y ss.

## INSPECCION DE TRABAJO

ST. 249/88, F. 1 y ss.

## LEGISLACION

ST. 18/82, F. 2.

## LEGISLACION LABORAL

ST. 33/81, F. 3.  
ST. 18/82, F. 5.  
ST. 35/82, F. 2.  
ST. 39/82, F. 8.  
ST. 7/85, F. 4.

## REGLAMENTO

ST. 18/82, F. 4.  
ST. 35/82, F. 2.  
ST. 13/88, F. 1.

## SANCIONES

ST. 102/85, F. 2.  
ST. 249/88, F. 1 y ss.

## SEGURIDAD SOCIAL

ST. 27/83, F. 1.  
ST. 46/85, F. 2, 3 Y 4.  
ST. 144/85, F. 4.  
ST. 76/86, F. 8.  
ST. 182/88, F. 5.

## SINDICAL

ST. 39/82, F. 8.  
ST. 98/85, F. 16.  
ST. 165/86, F. 3, 6 y 8.  
ST. 102/88, F. 4.  
ST. 158/88, F. 2 y ss.

## TRANSFERENCIAS

ST. 25/83, F. 3.  
ST. 76/83, F. 28.  
ST. 88/83, F. 3.  
ST. 85/84, F. 2, 5 y 7.  
ST. 95/84, F. 2.  
ST. 48/85, F. 5.  
ST. 149/85, F. 6.

## VIGILANCIA Y CONTROL

ST. 76/83, F. 12.  
ST. 96/86, F. 3.

## VI. Indice Cronológico

ST. 4/81. 2/2/81 (BOE 24-2-81)  
ST. 32/81 28/7/81 (BOE 13-8-81)  
ST. 33/81 5/11/81 (BOE 19-11-81)  
ST. 1/82 28/1/82 (BOE 26-2-82)  
ST. 5/82 8/2/82 (BOE 26-2-82)  
ST. 6/82 22/2/82 (BOE 22-3-82)  
ST. 10/82 23/3/82 (BOE 21-4-82)  
ST. 18/82 4/5/82 (BOE 18-5-82)  
ST. 26/82 24/5/82 (BOE 9-6-82)  
ST. 35/82 14/6/82 (BOE 28-6-82)  
ST. 39/82 30/6/82 (BOE 16-7-82)  
ST. 48/82 12/7/82 (BOE 4-8-82)  
ST. 51/82 19/7/82 (BOE 18-8-82)  
ST. 57/82 27/7/82 (BOE 18-8-82)  
ST. 85/82 23/12/82 (BOE 15-1-83)  
ST. 25/83 7/4/83 (BOE 27-4-83)  
ST. 27/83 20/4/83 (BOE 17-5-83)  
ST. 32/83 28/4/83 (BOE 17-5-83)  
ST. 42/83 20/5/83 (BOE 17-6-83)  
ST. 67/83 22/7/83 (BOE 18-8-83)  
ST. 71/83 29/7/83 (BOE 18-8-83)  
ST. 72/83 29/7/83 (BOE 18-8-83)  
ST. 76/83 5/8/83 (BOE 18-8-83)  
ST. 85/83 25/10/83 (BOE 7-11-83)  
ST. 88/83 27/10/83 (BOE 2-12-83)  
ST. 110/83 29/11/83 (BOE 14-12-83)  
ST. 113/83 6/12/83 (BOE 11-1-84)  
ST. 44/84 27/3/84 (BOE 25-4-84)  
ST. 53/84 3/5/84 (BOE 29-5-84)  
ST. 85/84 26/7/84 (BOE 24-8-84)  
ST. 89/84 28/9/84 (BOE 31-10-84)  
ST. 95/84 18/10/84 (BOE 31-10-84)  
ST. 116/84 4/12/84 (BOE 21-12-84)  
ST. 123/84 18/12/84 (BOE 11-1-85)  
ST. 125/84 20/12/84 (BOE 11-1-85)  
ST. 7/85 25/1/85 (BOE 12-2-85)  
ST. 24/85 21/2/85 (BOE 27-3-85)

ST. 46/85 26/3/85 (BOE 19-4-85)  
ST. 48/85 28/3/85 (BOE 19-4-85)  
ST. 77/85 27/6/85 (BOE 17-7-85)  
ST. 80/85 4/7/85 (BOE 17-7-85)  
ST. 87/85 16/6/85 (BOE 14-8-85)  
ST. 98/85 29/7/85 (BOE 14-8-85)  
ST. 102/85 4/10/85 (BOE 5-11-85)  
ST. 143/85 24/10/85 (BOE 26-11-85)  
ST. 144/85 25/10/85 (BOE 26-11-85)  
ST. 149/85 5/11/85 (BOE 26-11-85)  
ST. 157/85 15/11/85 (BOE 17-12-85)  
ST. 165/85 5/12/85 (BOE 17-2-85)  
ST. 11/86 28/1/86 (BOE 12-2-86)  
ST. 14/86 31/1/86 (BOE 5-3-86)  
ST. 17/86 4/2/86 (BOE 5-3-86)  
ST. 26/86 19/2/86 (BOE 21-3-86)  
ST. 29/86 20/2/86 (BOE 21-3-86)  
ST. 76/86 9/6/86 (BOE 4-7-86)  
ST. 83/86 26/6/86 (BOE 4-7-86)  
ST. 96/86 10/7/86 (BOE 23-7-86)  
ST. 111/86 30/9/86 (BOE 22-10-86)  
ST. 146/86 25/11/86 (BOE 10-12-86)  
ST. 158/86 11/12/86 (BOE 31-12-86)  
ST. 165/86 18/12/86 (BOE 3-1-87)  
ST. 37/87 26/3/87 (BOE 14-4-87)  
ST. 88/87 2/6/87 (BOE 25-6-87)  
ST. 99/87 11/6/87 (BOE 26-6-87)  
ST. 106/87 25/6/87 (BOE 9-7-87)  
ST. 179/87 12/11/87 (BOE 10-12-87)  
ST. 13/88 4/2/88 (BOE 1-3-88)  
ST. 48/88 22/3/88 (BOE 22-3-88)  
ST. 53/88 24/3/88 (BOE 13-4-88)  
ST. 69/88 19/4/88 (BOE 5-5-88)  
ST. 102/88 8/6/88 (BOE 25-6-88)  
ST. 158/88 15/9/88 (BOE 14-10-88)  
ST. 182/88 13/10/88 (BOE 5-11-88)  
ST. 249/88 20/12/88 (BOE 13-1-89)