

LOPEZ LOPEZ, Julia: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*

(Editorial Marcial Pons, Madrid, 1993, 254 páginas)

Por **MARÍA LUISA DE LA FLOR FERNÁNDEZ***

1. Introducción

El estudio que aquí se comenta realiza un análisis del modelo de organización territorial diseñado por el Título VIII de la Constitución Española, que resulta absolutamente necesario dada su incidencia directa en la ordenación de las fuentes del derecho. La actualidad del tema es indiscutible tanto por su repercusión en el modelo de relaciones laborales y su continua adaptación a la organización territorial del Estado como por la propia complejidad del sistema de distribución de competencias, que plantea constantes problemas interpretativos.

El libro se estructura en tres capítulos, que aunque estudian materias muy interrelacionadas, ofrecen cierta autonomía temática. El primero de ellos desde un punto de vista general analiza los distintos modelos clásicos de organización territorial definiendo los rasgos del actual modelo español, estudiando el sistema competencial que la Constitución Española diseña. El segundo y tercer capítulo abandona ese enfoque general y se concreta en el estudio detallado de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y de protección social. Así se desarrolla un camino que va de lo general a lo específico realizando un estudio detallado y crítico de la nueva organización territorial del Estado y su importante repercusión sobre las relaciones laborales y de protección social.

2. El marco autonómico de organización del Estado

El capítulo primero se divide en dos grandes apartados; en el primero (relativización conceptual de la forma de Estado) se parte del estudio de la Constitución española de 1931 y la italiana de 1947 como precedentes inmediatos de la actual organización territorial, diseñada por la Constitución española de 1978, cuyos presupuestos básicos son la autonomía y la unidad.

Tras este enfoque general, en la segunda parte de este primer capítulo (la distribución de competencias como punto de partida del reparto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas) se aborda un detallado estudio desde la perspectiva del Derecho comparado de las distintas formas de Estado descentralizado, federal y regional, señalando cómo la evolución de los mismos ha ido mitigando sus clásicas diferencias, complicándose el sistema de lista y aumentan-

* Profesora Titular de la Escuela Universitaria de Graduados Sociales de Cádiz.

do las materias compartidas con un mayor grado de interdependencia entre el centro y la periferia.

Centrando el tema en el modelo español de distribución de competencias, observa la autora cómo los rasgos definitorios de nuestro sistema se aproximan más al modelo federal que al regional, basándose fundamentalmente en la distribución de competencias articulado sobre un sistema de lista única, realizado en el artículo 149 CE, que describe las competencias exclusivas del Estado, si se tiene en cuenta la transitoriedad de los contenidos del artículo 148 de la CE.

A raíz de aquí la autora analiza el artículo 149 de la Constitución, ahondando en los conceptos de competencia exclusiva y compartida y el juego de los principios de prevalencia y supletoriedad, observando que el término «exclusivo» no es equivalente a excluyente, ya que la mayoría de las competencias tienen un carácter compartido. En definitiva, la autora señala que nuestro sistema descansa sobre el criterio de «compartición» de las competencias, «de interrelación de sus respectivos poderes», defendiendo que nuestro modelo va evolucionando hacia un «federalismo cooperativo» basado en la ausencia casi total de lucha por las competencias exclusivas y, en una coordinación y cooperación permanente por parte de los poderes autonómicos y central, es decir, un modelo que camina hacia técnicas de compartición con pocos espacios de exclusividad. Por último, tras examinar los distintos medios de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas (Estatutos de Autonomía y artículo 150.1 y 2), se lamenta la existencia de distintos niveles competenciales entre las Comunidades Autónomas, señalando que esta falta de homogeneización de competencias frena el proceso hacia una forma de Estado de «federalismo cooperativo».

3. Relaciones laborales individuales y colectivas

Tras esta primera parte general, se dedica el capítulo segundo al estudio del reparto de competencias en materia laboral. El artículo 149.1.7 atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de «legislación laboral», asumiendo los Estatutos de Autonomías la competencia de «ejecución». Partiendo de este contexto constitucional, la autora realiza un pormenorizado análisis de aquellos términos, dado que delimitan las competencias estatales y autonómicas, basándose para ello en una abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, constatando cómo a nivel constitucional las Comunidades Autónomas tienen escasos márgenes de participación política en materia laboral, dado que la expresión «legislación laboral», desde un punto de vista material, comprende «tanto la Ley como los Reglamentos de ejecución de tal forma que las Comunidades Autónomas sólo tienen la posibilidad de dictar Reglamentos de organización, tratándose, así, de preservar la unidad del ordenamiento y la unidad económica.

Una vez planteado el tema, la autora observa que los distintos Estatutos de Autonomía han asumido aquella competencia de ejecución. Consecuencia inmediata de lo anterior es que las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sólo abarcan la

potestad de administración y la potestad para dictar reglamentos internos de organización.

Teniendo presente este monopolio estatal sobre la legislación laboral y la compartición de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, observa la autora cómo en la realidad las Comunidades Autónomas han ido conformando un núcleo de poder político más amplio que el que ofrece los reglamentos de organización, favoreciéndose, así, la evolución hacia ese modelo de federalismo cooperativo. Así, destaca la autora cómo en materia de negociación colectiva el Tribunal Constitucional, desde una interpretación formal y no material, mantiene que el acto de extensión entra en la esfera competencial de las Comunidades Autónomas.

En esta línea de tendencia hacia el «federalismo cooperativo» la autora resalta la importancia que a nivel autonómico tienen los acuerdos negociados, en tanto que desbordan los estrictos niveles de ejecución. Estos acuerdos se sistematizan de la siguiente forma:

- acuerdos sobre objetivos generales entre sindicatos y Gobiernos autonómicos.
- acuerdos sobre objetivos específicos celebrados por el Gobierno autonómico con la patronal y los sindicatos.
- acuerdos tripartitos en materias concretas tales como seguridad e higiene, resolución pacífica de conflictos, de unidad sindical entre las Comunidades Autónomas, Sindicatos y Empresarios, acuerdos entre la Administración autonómica y las Centrales sindicales sobre regulación de servicios mínimos en las actividades o servicios esenciales en caso de huelga.

Por otra parte, destaca la autora materias no estrictamente laborales pero calificables de conexas, con márgenes más amplios de actuación de las Comunidades Autónomas que permiten, a través de otros títulos competenciales, llevar a cabo políticas más amplias en materias de formación profesional o políticas de empleo.

Especial interés adquiere el estudio que la autora realiza de la formación profesional, ya que dividiendo la materia en tres sectores (contrato en prácticas y para la formación, formación profesional y formación ocupacional) califica a estos dos últimos de materia no estrictamente laboral, y por consiguiente pone de relieve la conveniencia de la atribución de las competencias legislativas a las Comunidades Autónomas a través del artículo 150.1 de la CE, en tanto no forman parte fundamental de la materia laboral, derivando el título competencial del artículo 149.1.30 de la CE. En este sentido, tiene especial relevancia, y es un ejemplo a seguir, el Convenio de colaboración para el traspaso de la gestión de la formación profesional ocupacional a la Generalidad de Cataluña suscrito el 31 de julio de 1991. Del mismo modo, se está produciendo una descentralización en políticas de empleo por un lado, a través del artículo 149.1.13 de la CE, y por otro, a través de numerosos acuerdos celebrados entre las Comunidades Autónomas, Sindicatos y Empresarios, además de normas de coordinación entre el Ministerio de Trabajo y las distintas Comunidades Autónomas. Una vez constatada la actividad autonómica en política de empleo, la autora se centra en el contenido de las mismas, señalando cómo hasta 1988 las Comunidades Autónomas fomentan la contratación temporal.

Finalmente, la autora se detiene en la estructura del INEM, de los Consejos de Relaciones Laborales y los Consejos Económicos Sociales. Con respecto al INEM, se subraya la necesidad de un «determinado grado de territorialización de las oficinas de gestión». En definitiva, la autora propone una reforma del INEM que exige el ajuste de éste a la organización territorial del Estado, constatando la necesidad de transferir la gestión y la formación ocupacional a las Comunidades Autónomas, con el objetivo de conseguir una política de empleo más eficaz.

4. Protección social

El tercer capítulo, destinado a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección social, parte la autora de un concepto amplio de Seguridad Social «como un sistema que avanza hacia su conversión en protección social» para referirse con tal expresión a materias de Seguridad Social en sentido estricto, integrando adicionalmente otros aspectos concomitantes con aquella, asimismo destaca el carácter heterónomo de toda la ordenación de la Seguridad Social.

De la presentación de los rasgos que definen al modelo de Seguridad Social pasa a mostrar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tomando como base el artículo 149.1.17, que permite un margen competencial más amplio a las Comunidades autónomas, dado que el Estado se reserva la «legislación básica» y el régimen económico, por tanto se fijan los criterios de distribución en función de la delimitación de la legislación básica-no básica, idea que conecta con las técnicas de compartición del modelo de federalismo cooperativo que la autora defiende. Todo este planteamiento lleva a la autora a la necesidad de analizar el significado del término «legislación básica». Tras examinar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que parte de una interpretación material, entiende que tal expresión hace referencia a «las condiciones y requisitos de los derechos de las prestaciones, así como su cuantía y el alcance de los servicios en lo que respecta a las prestaciones sanitarias», asegurando el respeto a la unidad, y permitiendo un desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas a través de normas de coordinación y cooperación. Así, pues, a las Comunidades Autónomas les corresponde la legislación no básica y el desarrollo legislativo de la legislación básica.

Llegado este punto, se trata el tema de la Asistencia Social, concretamente de las rentas mínimas, como competencia autonómica. La autora, y a pesar de que las Comunidades Autónomas han optado por asumir esta materia como competencia exclusiva en base a la competencia en materia de asistencia social (artículo 148.1.20), cree, en coherencia con esa formulación amplia del Sistema de la Seguridad Social, que las rentas mínimas hubiesen sido fácilmente reconducibles a la noción de «legislación no básica» del artículo 149.1.17 de la Constitución, ya que la legislación estatal no la ha calificado de básica, pudiendo así las Comunidades Autónomas fijar los criterios legales sin esperar una norma estatal. Se critica la articulación de las rentas mínimas vía artículo 148.1.20 de la CE, ya que

por un lado implica el «divorcio» entre Asistencia Social y Seguridad Social, contrario con los principios contenidos en el artículo 41 de la CE, y por otro, produce un efecto negativo de desmembrar o parcelar la Seguridad Social, reduciéndola a un sistema de prestaciones sustitutiva de la renta que contradicen el principio de solidaridad. En definitiva, la solución que apunta la autora tiende hacia la consecución de un «federalismo cooperativo», y por tanto supone una compartición de competencias en materia de protección social, evitando, por un lado, el centralismo que implica la gestión autonómica de las prestaciones asistenciales, y por otro, la segregación de la Asistencia Social del Sistema de Seguridad Social.

Tratamiento distinto recibe, sin embargo, la ejecución de los servicios del régimen económico de la Seguridad Social, que presenta una estructura más centralizada, sólo justificado por la autora cuando «se ponga en verdadero peligro el principio de igualdad».

En este contexto, y al hilo de lo anterior, la autora se detiene a examinar la gestión de las pensiones no contributivas de la Ley 26/90, subrayando la incongruencia que supone que la asignación económica por hijo a cargo sea gestionada por el INSS, mientras que la gestión de las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez corresponda al INSERSO, todo ello complicado con los distintos modelos de gestión, según se haya recibido o no la transferencia de éste. La autora critica este planteamiento, porque «no es aceptable, ya que la gestión de la asignación económica por las Comunidades Autónomas no pondría en peligro el principio de unidad y con él el de igualdad que la reserva por el artículo 149.1.17 CE del régimen económico en manos del Estado trata de garantizar». Igualmente, considera que las funciones de la Tesorería General «recortan las competencias autonómicas».

Por último, y tras analizar la distribución de competencias en materia de salud, la autora critica la opción legislativa, ya que ésta desvincula el Sistema Nacional de Salud de la estructura organizativa de la Seguridad Social, y por tanto, «trunca la posibilidad de llegar a un sistema de protección social a través del desarrollo de la Seguridad Social».

En definitiva, es una obra en la que se apuesta desde el principio por la necesidad de llegar a ese modelo de federalismo cooperativo que evite la duplicidad y la descoordinación de políticas estatales y autonómicas, integrándose de forma armónica los diferentes niveles territoriales, ajustando la estructura negocial a la nueva organización territorial. En definitiva, un sistema basado en la cooperación y la colaboración que abandone la lucha por la exclusividad de las competencias y que abogue por la compartición de las mismas.