

# LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LAS MATERIAS LABORAL, DE EMPLEO Y EMIGRACION: ANALISIS DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE GALICIA (\*)

M.<sup>a</sup> EMILIA CASAS BAAMONDE

*SUMARIO:* I. EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA LABORAL EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA: EL MARCO GENERAL.—II. DE LA POLÍTICA LABORAL DE EMIGRACIÓN A LA MATERIA LABORAL, Y EL INTERÉS ESPECÍFICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA GALLEGA POR EVITAR AQUÉLLA: EL PRINCIPIO RECTOR DE SU POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA RECOGIDO EN EL ARTÍCULO 4.3 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.—III. LA LEGISLACIÓN LABORAL, COMPETENCIA DEL ESTADO EN LA REGLA DEL ARTÍCULO 149.1.7.<sup>º</sup> DE LA CONSTITUCIÓN. Y OTROS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE ASEGURAN LA RESERVA LEGISLATIVA ESTATAL SOBRE LA MATERIA LABORAL.—IV. LAS POTESTADES AUTÓNOMICAS DE EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL DEL ESTADO: 1. *Sobre la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma Gallega en la ejecución de la legislación laboral del Estado. Y las restantes potestades de ejecución: administrativas, inspectoras y sancionadoras, en el territorio gallego.* 2. *La competencia de ejecución de la Xunta de Galicia comprende la potestad organizatoria sobre la propia Administración ejecutora.* 3. *Los principios constitucionales que enmarcan la ejecución autonómica gallega de la legislación laboral del Estado.*—V. LA LEGISLACIÓN LABORAL QUE SOSTIENE LA REFERIDA COMPARTICIÓN COMPETENCIAL: EL SIGNIFICADO DEL TÉRMINO (O MATERIA) LABORAL: 1. *La legislación laboral regula directamente las relaciones de trabajo por cuenta ajena.* 2. *Las reservas competenciales materiales en favor del Estado enunciadas en el Estatuto gallego:* A) De nuevo, la emigración. B) Las competencias autonómicas en materia de empleo. C) Y la autolimitación estatutaria sobre fondos de ámbito nacional laborales y fondos de ámbito nacional de empleo. 3. *Las entidades cooperativas: no forman parte material de la legislación laboral a efectos del reparto competencial.*—VI. LA AMPLIACIÓN ULTERIOR DE LAS COMPETENCIAS AUTÓNOMICAS EX ARTÍCULO 29.1, «IN FINE», DEL ESTATUTO GALLEGO Y EX ARTÍCULO 150.1 Y 2 DE LA CONSTITUCIÓN: 1. *La vía estatutaria o interna de ampliación competencial sobre migraciones interiores y fondos nacionales, laborales y de empleo.* 2. *El incremento extraestatutario de las competencias de la Comunidad Autónoma Gallega: en materia de emigración exterior y de legislación laboral.*

---

(\*) Este trabajo formará parte de los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia*, coordinados por el profesor J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR.

I. EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA LABORAL  
EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE GALICIA: EL MARCO GENERAL

Con redacción idéntica a la de los Estatutos catalán (art. 11.2) y de la Comunidad Valenciana (art. 33.1), muy similar a la empleada por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 58.1) y tampoco alejada en exceso de la del Estatuto andaluz (art. 17), el Estatuto de Autonomía de Galicia procede, en su artículo 29.1, a asumir para la Comunidad Autónoma gallega las competencias de *ejecución* de la legislación del Estado en *materia laboral* que la Constitución, en su artículo 149.1.7.<sup>a</sup>, pone a disposición de las Comunidades Autónomas.

Como bien se sabe, la Constitución reserva a la «*competencia exclusiva del Estado*» la que denomina «*legislación laboral*», ofreciendo «*su ejecución*» a los «*órganos de las Comunidades Autónomas*», que, sin necesidad de dejar transcurrir el plazo de cinco años y reformar sus Estatutos como ordena el artículo 148.2 del texto fundamental, se han adentrado, desde la aprobación inicial de sus Estatutos de Autonomía, «en el marco establecido en el artículo 149» para ocupar los espacios de poder que en la compleja estructura de dicho precepto no quedan expresamente retenidos por el Estado (art. 149.3). Entre tales Comunidades Autónomas especiales o de primer grado se encuentra Galicia, que caminó hacia el mayor grado o nivel de competencias del citado artículo 149.1 a través del procedimiento excepcional de acceso a la autonomía establecido en el artículo 151.2 de la Constitución, con apoyo en la dispensa concedida por su disposición transitoria segunda a los territorios que hubiesen plebiscitado afirmativamente en el pasado proyectos de Estatutos de Autonomía.

En los términos propios del Estatuto gallego, lo que éste, como «norma institucional básica de la Comunidad Autónoma encargada de fijar «las competencias asumidas» por ella «dentro del marco establecido en la Constitución» para la gestión de sus propios intereses [arts. 147.1 y 2.d) y 137 CE], recoge, en concreto, para Galicia en el ámbito material *laboral* son «*las facultades, competencias y servicios que ..., a nivel de ejecución, ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste*». Excluye el propio Estatuto de estas facultades ejecutivas autonómicas las materias de «*migraciones interiores y exteriores*», respecto de las que reconoce la titularidad del Estado sobre todas las competencias (según el art. 149.1, regla 2.<sup>a</sup>, CE, la «nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» son de la competencia exclusiva del Estado),

y de «fondos de ámbito nacional y de empleo», que también quedan reservados plenamente al Estado; «sin perjuicio» en ambos casos, concluye el Estatuto su regulación en este extremo, «de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias».

El diseño del ámbito competencial gallego en lo «laboral», complejo en su misma formulación y variado contenido como habrá podido comprobarse, precisa, por demás, relacionarse con otras prescripciones del cuerpo normativo interno del propio Estatuto: antes de nada, con la *declaración programática* de su artículo 4.3, que incorpora «como uno de los principios rectores» de la «política social y económica» de la Comunidad Autónoma gallega «el derecho de los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra». La actuación política ejecutiva de los poderes públicos gallegos sobre la legislación laboral estatal se inspirará, pues, en este peculiar principio vinculado derechamente a uno de los rasgos específicos y sobresalientes del pueblo gallego: la emigración, cuya evitación se pretende con el señalamiento estatutario de este fin al programa de acción autonómica. Resultará una obviedad señalar que esta última atenderá, necesariamente, a los principios proclamados por la Constitución (art. 9.1), algunos de los cuales —los expresados en el artículo 9.2— reitera innecesariamente el Estatuto gallego en su artículo 4.2. Estos, los «rectores de la política social y económica» (cap. III, tít. I, de la Constitución), y los específicos sobre la organización territorial del Estado con que se abre al título VIII del texto constitucional, presiden y enmarcan el ejercicio por la Comunidad Autónoma gallega de sus poderes de ejecución de la legislación laboral del Estado.

En seguida, con su crucial artículo 37.3, según el cual «las competencias de *ejecución* en la Comunidad Autónoma llevan implícitas la correspondiente potestad reglamentaria, la administración y la inspección»; añadiendo el precepto que en el ámbito de la materia *laboral* «el ejercicio de esas potestades por la Comunidad Autónoma se realizará de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado».

A continuación, con el artículo 27, que atribuye a la Comunidad Autónoma gallega, «en el marco del presente Estatuto», competencia *exclusiva* sobre la «organización de sus instituciones de autogobierno» (núm. 1) y sobre «la promoción del desarrollo comunitario» (núm. 24), correspondiendo al Parlamento gallego la potestad legislativa y a la Junta la potestad reglamentaria y la función ejecutiva (art. 37.2).

También, con su artículo 30, que reconoce a Galicia competencia «exclusiva», si bien «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado», para el «fomento y plani-

ficación de la actividad económica en Galicia (núm. 1.1), y competencias de «desarrollo y ejecución en Galicia» de «los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos» (núm. 1.7).

Y, en fin, con su artículo 28.7, que otorga a la Comunidad Autónoma gallega competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, «en los términos que la misma establezca», sobre las «entidades cooperativas».

Fijado el marco estatutario, el análisis del artículo 29.1 debe hacerse en torno a las claves interpretativas que sobre el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> CE proporciona la jurisprudencia constitucional, ya que, como esta misma ha establecido al sentar la *prevalencia normativa* (o *principio de supremacía*) de la Constitución en el seno del bloque de la constitucionalidad, «los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de la aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma» (1). El recurso, cuando sea necesario, a la Ley del Proceso Autonómico (Ley 12/1983, de 14 de octubre), los Reales Decretos de transferencias de servicios dentro de su conocida significación interpretativa subordinada a las previsiones constitucionales y estatutarias, y la propia actuación normativa de la Comunidad Autónoma gallega a partir de aquella asunción competencial, completará los instrumentos del análisis.

## II. DE LA POLITICA LABORAL DE EMIGRACION A LA MATERIA LABORAL, Y EL INTERES ESPECIFICO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA GALLEGA POR EVITAR AQUELLA: EL PRINCIPIO RECTOR DE SU POLITICA SOCIAL Y ECONOMICA RECOGIDO EN EL ARTICULO 4.3 DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA

Las competencias que las Comunidades Autónomas pueden alcanzar en el terreno laboral, según el reparto de funciones que la Constitución opera en semejante ámbito material, son, como termina de recordarse, de *ejecución*.

Frente al proyecto inicial de su Estatuto de Autonomía, que, con afán de singularizar las competencias autonómicas gallegas en el terreno de la *emigración* y exceso evidente del marco constitucional, atribuía a la Comu-

---

(1) *Sentencia 18/1982, de 4 de mayo*, recaída en los conflictos positivos de competencia, acumulados, que enfrentaron al Gobierno central y vasco a propósito de la regulación reglamentaria del Registro de Convenios Colectivos, f. j. 1 (BOE, 9-6).

nidad Autónoma, «en el marco de la legislación básica del Estado», «el desarrollo legislativo y más la ejecución y las competencias necesarias» en materia de «política laboral de emigración y retorno de los emigrantes gallegos» (art. 23.15) (2), el texto definitivo —que proviene del informe de la Ponencia conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de parlamentarios gallegos (3) y sigue al pie de la letra la fórmula del Estatuto catalán (4)— concluye ajustando las competencias de Galicia en el orden material *laboral* al nivel funcional de *ejecución* de la legislación cuyo dictado monopoliza el Estado, con exclusión, precisamente, de las materias *migratorias*, exteriores e interiores, reservadas plenamente a aquél. No obstante, el Estatuto gallego no quiere culminar en este punto la operación de reparto competencial, remitiéndose a tal fin a «lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias». De modo que de la inicial incorporación expresa de la emigración al área competencial del poder autonómico gallego, concurrente en su ejercicio con el Estado, se ha llegado, pues, a su exclusión, también expresa.

En relación con la emigración exterior, esta exclusión no era, sin embargo, necesaria, ya que la *emigración* no encaja en el concepto de «*legislación la-*

---

(2) *BOCG, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie H, núm. 10-1, 20-7-1979* (recogido en la edición de las CORTES GENERALES sobre el *Estatuto de Autonomía de Galicia. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1984, p. 9). La regulación proyectada ocupó los motivos de desacuerdo del Grupo Parlamentario Coalición Democrática, que solicitó el trasvase de la materia laboral al precepto estatutario regulador de las competencias autonómicas de *ejecución*. Los Grupos Socialista, Socialistas Vascos y Socialistas de Catalunya, sin suprimir el precepto referido, pretendían también la incorporación al Estatuto de las facultades ejecutivas de la Comunidad Autónoma en materia laboral en la línea de los Estatutos vasco y catalán: *Estatuto de Galicia. Motivos de desacuerdo y consideraciones*, en CORTES GENERALES, *op. cit.*, pp. 25, 51, 72 y 94.

(3) *BOCG, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie H, núms. 10-12, 15-11-1979*, art. 29.1: cfr. CORTES GENERALES, *op. cit.*, pp. 116-117. El texto del proyecto se mantuvo, no obstante, como voto particular de los Grupos Socialistas del Congreso, Comunista, Andalucista y Socialistas de la Asamblea, que entendían que la emigración, «tema... fundamental, importante, trascendental para Galicia», precisaba de un tratamiento propio y autónomo respecto de la materia laboral: CORTES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, 20-11-1979*, p. 289 (en CORTES GENERALES, *op. cit.*, p. 217).

(4) Que fue «motivo y punto de referencia» en la gestación del gallego, según se reconoció en el debate a la totalidad que cerró el primero de los habidos en la Comisión Constitucional: MEILÁN GIL, por la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios de Galicia: CORTES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, 21-11-1979*, p. 399 (CORTES GENERALES, *op. cit.*, p. 327). De ahí la formulación idéntica en ambos de las competencias autonómicas laborales, ya destacada.

*boral*» que la Constitución maneja en el listado de su artículo 149.1 (como tampoco el concepto de *emigrante* es coextenso con el de trabajador por cuenta ajena sujeto a la *legislación laboral* o Derecho del Trabajo, según nuestra preconstitucional Ley de Emigración). La Constitución separa, en efecto, aquélla (recogida en la regla 2.<sup>a</sup> del citado precepto junto con la *nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo*, materias todas ellas comunicadas por su alcance o proyección *exterior, supranacional*) de ésta (a la que destina la regla 7.<sup>a</sup>), empleando técnicas distintas para deslindar, en uno y otro caso, las atribuciones estatales. Lo dijo el Tribunal Constitucional en su *Sentencia 35/1982, de 14 de junio* (5), al destacar, en la «compleja tipología» de reglas de delimitación competencial de aquel precepto constitucional, la diferencia sobresaliente «entre la reserva de toda una materia» a la competencia exclusiva del Estado, caso de la *emigración*, «y la reserva de potestades concretas» sobre una materia, caso de la *laboral*, en que el Estado retiene sólo la legislación. En el primer supuesto, añadía el Tribunal Constitucional midiendo estrechamente los fines de las Comunidades Autónomas por sus poderes o competencias, «la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado». Por el contrario, la posible asunción por las Comunidades Autónomas de potestades sobre una materia permite a aquéllas, «en el ejercicio de su autonomía, ... orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les estén atribuidas».

El precepto estatutario proyectado, que tomaba como punto material de referencia la «*política laboral de emigración y el retorno de los emigrantes gallegos*» (si hay algo consustancial con la emigración en su causa *laboral*), sobrepasaba, pues, el marco constitucional. La voluntad estatutaria de significar el interés gallego por la eliminación de la emigración (o, mejor, de la *necesidad de emigrar*, como se dijo a lo largo de los debates sobre el Estatuto) hubo de quedar reducida, al cabo, a la formulación del principio rector de la política social y económica gallega, que recoge el artículo 4.3. Principio despojado semánticamente de connotaciones internacionales o exteriores relativas a la emigración (repárese en que el constitucional, que expresa el ar-

---

(5) Dada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la ley vasca del Consejo de Relaciones Laborales, f. j. 2 (*BOE*, 28-6).

título 42 CE, encarga al *Estado* velar por «la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles *en el extranjero*» y orientar «su política hacia su retorno», sin que el término *Estado* en este precepto, único del capítulo en que está inserto que lo emplea frente a la expresión generalizada «poderes públicos», parezca acoger a las organizaciones propias de las Comunidades Autónomas que lo integran) y vuelto hacia el interior y hacia la *materia laboral*, esto es, y en su propia dicción, hacia «*el derecho de los gallegos a vivir y a trabajar en su propia tierra*». Aunque, durante su discusión, se reconociese que con él, naturalmente, quería perseguirse y abatirse la emigración en su forzosidad (6).

Como todas las declaraciones o normas de principios acogidas por los Estatutos de Autonomía más allá de su contenido típico, éste, peculiar u original del Estatuto gallego (7), carece de virtualidad normativa alteradora del reparto competencial establecido por la Constitución. Marca sólo un fin u objetivo, de especial interés territorial gallego, a los poderes públicos de Galicia, cuya observancia impone ya, sin embargo, la propia Constitución, que de manera singular encarga a los *poderes públicos* la realización de «una política orientada al pleno empleo» (art. 40.1): así lo ha determinado el Tribunal Constitucional a propósito del artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que encomienda a esta Comunidad Autónoma la procura de la adecuación de las condiciones de trabajo al nivel de desarrollo y progreso social y la promoción de la cualificación de los trabajadores y su formación integral (8).

Deberá añadirse, empero, que la práctica autonómica gallega no ha circulado desde sus primeros tiempos por derroteros perfectamente acomodados a la tan rigurosa interpretación constitucional expuesta. Con base en el artícu-

---

(6) Así lo manifestaba el diputado ALZAGA VILLAAMIL (Grupo Parlamentario Centrista) al oponerse a los motivos de desacuerdo socialistas en torno al art. 4.3 concretados en la redacción alternativa siguiente: «Los poderes públicos de Galicia asumen, como uno de los principios rectores de su política social y económica, la efectiva consecución del pleno empleo, *eliminando así la necesidad de emigrar* y garantizando el derecho de todos los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra.» El Sr. ALZAGA oponía: «... cuanto se quiere incluir por el Grupo Socialista —voluntad que nosotros compartimos— está plenamente dicho en el actual párrafo que nos ocupa del artículo 4.º y por eso nos oponemos a dicha modificación»: CORTES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, 20-11-1979*, cit., p. 225 (CORTES GENERALES, *op. cit.*, p. 153).

(7) Después seguido por los Estatutos de Andalucía (art. 12.4.º), Aragón (art. 6.º 2.b), Castilla-La Mancha (art. 4.º 4.e), Extremadura (art. 6.º 2.i) y Castilla-León (artículo 7.º 3), que se refieren ya, abiertamente, a la emigración o a los emigrantes.

(8) *Sentencia 35/1982*, cit., f. j. 2.

lo 7.1 de su Estatuto de Autonomía, el Parlamento de Galicia aprobó la *Ley 4/1983, de 15 de junio, de Reconocimiento de la galleguidad*, (9) en desarrollo de la cual la *Orden de la Consellería de Trabajo, Seguridad Social y Emigración de la Xunta de Galicia, de 17 de octubre de 1984*, y las posteriores de la Consellería de la Presidencia, de *10 de julio de 1986* y de *8 de mayo de 1987* (10), pusieron en marcha un régimen de subvenciones *en favor de los emigrantes* destinado a potenciar su «mayor participación» y la de las comunidades gallegas asentadas fuera del territorio de Galicia «en la vida social y cultural» gallega («cuya defensa y promoción» corresponde a la Comunidad Autónoma: art. 32 de su Estatuto) (11).

La propia Administración pública gallega en todo momento ha hecho sitio a la emigración en el interior de sus estructuras organizativas. Así, en la regulación de los preautonómicos *Decretos de la Xunta de Galicia 2/1978, de 22 de mayo*, y *23/1979, de 9 de julio*, su Departamento de Presidencia contaba con una Secretaría adjunta de Emigración. Constituida la Comunidad Autónoma gallega, la preautonómica Consejería de Trabajo se convirtió en la *Consejería de Trabajo, Seguridad Social y Emigración (Decretos 1/1982, de 21 de enero, y 142/1983, de 11 de octubre, de reestructuración, este último, de los órganos de la Xunta de Galicia)*, correspondiendo a su Dirección General de Emigración «la propuesta, desarrollo y gestión de la política de asistencia a la población emigrante de Galicia, tanto interior como exterior; la promoción del emigrante y su familia; la atención a los retornados; y la elaboración de estudios y estadísticas en materia de emigración»; y previéndose la constitución, bajo la presidencia del titular de la Consejería, del «*Consejo de Emigración de Galicia*, como órgano consultivo y de especial asesoramiento, cuya composición y funciones se determinarán por la Xunta de Galicia, a propuesta del Conselleiro de Trabajo, Seguridad Social y Emigración» (artículos 5.1 y 6.4 del *Decreto 122/1982, de 5 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consellería*, después modificado por el ya citado

(9) *DOG*, 16-7-1983; *BOE*, 7-9-1983.

(10) *DOG*, 31-10-1984, 21-7-1986, 23-6-1987, respectivamente.

(11) En efecto, aunque la subvención o «la facultad de gastar no constituye un título competencial autónomo» (*STC 39/1982, de 30 de junio*, f. j. 5 y 10 —*BOE*, 16-7—; *149 y 179/1985, de 5 de noviembre y 19 de diciembre*, f. j. 5 y 1, respectivamente —*BOE*, 26-11 y 15-1-1986—; *95/1986, de 10 de julio*, f. j. 3 —*BOE*, 23-7—), la preservación y el estímulo de los valores culturales es tarea que compete por igual al Estado y a las Comunidades Autónomas: *STC 49/1984, de 5 de abril*, f. j. 6 (*BOE*, 25-4); *143/1985, de 24 de octubre*, f. j. 12 (*BOE*, 26-11); *154/1985, de 14 de noviembre*, f. j. 5, dictada en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno frente al Decreto de la Junta de Galicia que crea el Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia (*BOE*, 26-11); y *106/1987, de 25 de junio*, f. j. 2 (*BOE*, 9-7).

*Decreto 142/1983, de 11 de octubre, y el 151/1983, de igual fecha, sobre organización de las Consellerías de la Xunta de Galicia*) (12). Sustituida esa Consejería por la de *Trabajo, Industria y Turismo (Decreto 11/1986, de 1 de marzo, sobre estructura orgánica de la Xunta de Galicia)* y suprimida su Dirección General de Emigración (*Decreto 14/1986, de 1 de marzo, sobre estructura de los Departamentos de la Xunta de Galicia*), la Dirección General de Relaciones con las Comunidades gallegas pasó de la Consejería de la Presidencia a depender directamente del presidente de la Xunta «por su especial relevancia y su actuación en todas las áreas de la Administración» (*Decreto 15/1986, de 1 de marzo*) (13). La reorganización posterior de la Xunta, cuya Consejería con competencias laborales es actualmente la *Consejería de Trabajo y Bienestar Social (Decretos 234/1987, de 29 de septiembre; 238/1987, de 6 de octubre; 293/1987, de 15 de octubre, y 367/1987, de 22 de octubre)* (14), incluye la modificación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Comunidades Gallegas, de modo que su presidencia —y la de su Comisión Delegada— «recaiga en el presidente de la Xunta, como órgano de más alta representación en Galicia, dada la importancia de las competencias asignadas a ambas instituciones» (*Decreto 443/1987, de 26 de noviembre*) (15).

Volveré a la emigración al referirme a las reservas competenciales que el Estatuto gallego enuncia y a las vías constitucionales de incremento extra-estatutario de las competencias de la Comunidad gallega. Bastará, para concluir aquí, con mencionar la aprobación unánime por el Parlamento gallego, durante la primera legislatura, para su presentación ante el Congreso de los Diputados, de una *proposición de ley de transferencia a Galicia de competencias en relación con la ejecución y la información de la elaboración de tratados y convenios internacionales* conforme a las previsiones de los artículos 150.2 de la Constitución y 36 del Estatuto de Autonomía (16). Su preámbulo lamentaba que «el Estatuto de Autonomía de Galicia, a diferencia de otros Estatutos de Autonomía aprobados según el artículo 151, e incluso de algún Estatuto aprobado según el artículo 143 de la Constitución», no incorporase «la asunción de competencias en relación con la ejecución y la infor-

(12) *BOXG*, núm. 1, enero 1979, y núm. 6, septiembre 1976; *DOG*, 22-1-1982, 13-10-1983, 29-10-1982 y 19-10-1983, sucesivamente.

(13) Todos ellos en *DOG*, 3-3-1986.

(14) *DOG*, 30-9, 8-10, 16-10 y 26-10-1987.

(15) *DOG*, 15-12.

(16) *B. O. Parlamento de Galicia, I Legislatura, núm. 440, 1-7-1985, p. 515; BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie B, núm. 109-I, 20-9-1985. La convocatoria de elecciones generales impidió su debate.*

mación en la elaboración de tratados y convenios internacionales» (como, en cambio, hacía el proyecto de Estatuto en su artículo 30.4, 5 y 6). Y no dejaba de significar «la decisiva importancia de estas competencias en cuestiones como las pesqueras, agrarias, de *emigración* y otras...».

### III. LA LEGISLACION LABORAL, COMPETENCIA DEL ESTADO EN LA REGLA DEL ARTICULO 149.1.7.<sup>a</sup> DE LA CONSTITUCION. Y OTROS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE ASEGURAN LA RESERVA LEGISLATIVA ESTATAL SOBRE LA MATERIA LABORAL

Es conocido que la «*legislación laboral*», en la estructura del artículo 149.1.7.<sup>a</sup> CE, describe un ámbito competencial, funcional-material, exclusivo del Estado, que se sostiene, como las restantes reservas de atribuciones estatales que el precepto citado lleva a cabo, en las exigencias del principio de igualdad y del interés general. La doctrina iuslaboralista explicó tempranamente que en el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> se decantaba naturalmente el principio constitucional de igualdad (17). Y así lo ratificó posteriormente el Tribunal Constitucional en su *Sentencia 18/1982, de 4 de mayo*: «La finalidad del precepto constitucional» citado —asegura en su fundamento jurídico 5— es la de «*mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia*». La «perspectiva de la *regulación unitaria de una materia*... es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral», reiterará la *Sentencia 35/1982, de 14 de junio* (fundamento jurídico 2). En el seno de ese ordenamiento unitario pierde importancia, por tanto, a efectos de la delimitación competencial, la distinción entre normas legales (*legislación* en sentido formal) y reglamentarias (*legislación* en sentido material).

En efecto, dice el Tribunal Constitucional en su *Sentencia 18/1982*, citada, que desde la perspectiva de la regulación unitaria de la materia laboral, que es la que ha querido asegurar el constituyente, «es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la ley y el reglamento, depen-

(17) M. ALONSO OLEA, «El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Política Social*, núm. 121, 1979, p. 68; L. E. DE LA VILLA y A. DESDENTADO, «Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y seguridad social. De la experiencia republicana a la Constitución de 1978», en *Los trabajadores y la Constitución*, en *Cuadernos de Derecho del Trabajo*, núm. 4, 1980, pp. 164-165; M. E. CASAS BAAMONDE, «Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas», en REDT, núm. 1, 1980, pp. 15 y ss.

diendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concebida para su desarrollo reglamentario» (fundamento jurídico 3). Por ello, prosigue, «cuando la Constitución emplea el término 'legislación laboral' y la atribuye a la competencia estatal *incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos*, es decir, *aquellos que aparecen como desarrollo de la ley*, y, por ende, *como complementarios de la misma*, pues si ello no fuera así *se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento* (o mediante una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa del instrumento legal) *puede lograrse*» (fundamento jurídico 5). No ocurre lo mismo con los *reglamentos organizativos*, que no complementan ninguna ley (aunque, obviamente, hallen «su fundamento último en una norma legal o constitucional»: fundamento jurídico 7). De modo que, concluye en la *Sentencia 35/1982* con manifiesto propósito generalizador a los diferentes supuestos en que la Constitución recurre a la compartición funcional legislación-ejecución para organizar el reparto territorial, «cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades Autónomas no pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido... *en sentido material*, sea cual fuere el rango formal de las normas» (fundamento jurídico 2).

La misma argumentación ofrece su posterior *Sentencia 39/1982, de 30 de junio* (18): «... cuando se trata de indagar el significado con que el vocablo legislación se utiliza en el artículo 149.1 de la Constitución como concepto referencial para reservar al Estado toda la legislación o sólo la legislación básica, el que *prevalece es el concepto material y no formal consreñido a las leyes*, en la acepción de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo o de quienes por excepción o por delegación pueden producir normas con valor de ley» (fundamento jurídico 7). Y repetirá, después, su *Sentencia 57/1982, de 27 de julio* (19): «... el término 'legislación laboral' *incluye los reglamentos ejecutivos que complementan o*

(18) Pronunciada en conflicto positivo de competencia frente al Decreto del Gobierno vasco de desarrollo de la Ley de Presupuestos de esa Comunidad Autónoma para 1981 en materia de subvenciones y derechos de información de los órganos de representación unitaria de los trabajadores de las empresas subvencionadas (BOE, 16-7).

(19) En conflicto positivo de competencia frente al Decreto del Gobierno vasco, que aprobaba el II Convenio Colectivo de Administración Local de Euskadi para el año 1981 (BOE, 18-8).

*desarrollan la ley*, los que, por tanto, son también competencia del Estado...» (fundamento jurídico 11). La *Sentencia 7/1985, de 25 de enero* (20), insistirá, una vez más, en que la expresión '*legislación laboral*' «*incluye tanto las leyes como los reglamentos que desarrollan la ley y, por tanto, son complementarios de la misma*, pues, de otro modo, se frustraría la finalidad constitucionalmente pretendida de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia» (fundamento jurídico 4). Justamente por ello, las disposiciones reglamentarias estatales de carácter general cuyo propósito sea el de garantizar «la uniformidad pretendida en la Constitución en materia laboral en todo el territorio nacional» formarán parte de la «legislación laboral sobre la materia», sin que puedan considerarse como simples actos de ejecución (fundamentos jurídicos 7 y 8).

Otras reglas, técnicas y principios constitucionales contribuyen a completar el régimen de monopolio normativo estatal de la materia laboral: las reglas 1.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> del propio artículo 149.1 atribuyen a la competencia exclusiva del Estado «la regulación de las *condiciones básicas* que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (de todos los derechos y deberes *laborales y sindicales* recogidos en el título I de la Constitución, por tanto), la «legislación procesal» y la «legislación civil», supletoria esta última del ordenamiento laboral; los preceptos constitucionales relativos a los derechos fundamentales y libertades públicas (de la sección 1.<sup>a</sup>, capítulo 2.<sup>o</sup>, del título I CE, entre los que se encuentran los de *libertad sindical y huelga*), cuyo valor normativo directo y reserva de su desarrollo sustancial a ley orgánica (art. 81.1) coinciden en asegurar igualmente la competencia exclusiva del Estado, sobre la legislación laboral *ex* artículo 149.1.7.<sup>a</sup>; por fin, los principios de los artículos 138 y 139 remachan el de igualdad en su vertiente positiva (art. 139.1) y negativa (arts. 138.2 y 139.2), llamando al Estado a velar por la efectiva realización «del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución» (art. 138.1).

---

(20) En conflictos positivos de competencia, acumulados, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno vasco en relación con los RR. DD. 2.819/1981, 2.820/1981 y 3.217/1981, de 27 de noviembre, sobre fiestas laborales de ámbito nacional (*BOE*, 12-2). Repetida, a su vez, más tarde, por la *STC 13/1988, de 4 de febrero*, f. j. 1 (*BOE*, 1-3), en materia de ferias internacionales.

#### IV. LAS POTESTADES AUTONÓMICAS DE EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL DEL ESTADO

La *ejecución* de la legislación laboral del Estado es la competencia disponible por las Comunidades Autónomas *ex* artículo 149.1.7.<sup>a</sup> CE y su asunción efectiva por los Estatutos de Autonomía: «... en materia laboral *la competencia autonómica es de ejecución*» (*Sentencia 7/1985*, fundamento jurídico 9), es decir, de gestión, que se concretará «en actos de aplicación de una norma estatal», del «Derecho del Estado», en los territorios autónomos (*Sentencia 102/1985, de 4 de octubre*, fundamento jurídico 2) (21). Ya con anterioridad el Tribunal Constitucional se había encargado de precisar que dicha competencia autonómica de ejecución es la que el Estatuto vasco llama en su artículo 20.4 de *administración*, y que «si bien tiene ámbitos reglamentarios reconocidos, éstos son referidos a lo 'orgánico', calificando aún más aquéllos por la referencia a los reglamentos internos» (*Sentencia 39/1982*, fundamento jurídico 8). La competencia territorial de ejecución no comprende, en la interpretación constitucional conocida, la potestad reglamentaria de desarrollo, complementación o pormenorización de las leyes laborales. En consecuencia, el poder reglamentario autonómico, previsto en los diferentes Estatutos de Autonomía, no puede canalizarse legítimamente en el ámbito material laboral más que hacia la producción de reglamentos organizatorios o de administración, que son aquellos «que, todo lo más, alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos o con carácter general» (*Sentencia 18/1982*, fundamento jurídico 4).

Analicemos a la luz de esta doctrina constitucional la concreta determinación competencial que lleva a efecto el Estatuto de Autonomía de Galicia.

---

(21) *BOE*, 5-11: pronunciada en conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno contra el Decreto del Gobierno canario sobre distribución de la potestad sancionadora en materia de trabajo y sanidad.

1. *Sobre la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma gallega en la ejecución de la legislación laboral del Estado. Y las restantes potestades de ejecución: administrativas, inspectoras y sancionadoras, en el territorio gallego*

No obstante la singularidad de sus términos y el reconocimiento del propio Tribunal Constitucional de que «su interpretación no tiene por qué ser la misma» que la de otros Estatutos (*Sentencia 18/1982*, fundamento jurídico 5), el Estatuto gallego encaja necesariamente en los criterios interpretativos expuestos —cuyo valor normativo inequívoco y vinculante, equivalente a la Constitución misma, es bien conocido en la teoría de la interpretación constitucional—, que resultan de la primacía normativa de la Constitución sobre el bloque de la constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico y de la necesaria interpretación de las normas estatutarias conforme a aquella norma primera y fundamental, frente a la que éstas «nada pueden» (*Sentencia 20/1988, de 18 de febrero*, fundamento jurídico 3) (22).

Según su artículo 29.1, para ejercer su competencia de *ejecución* de la legislación laboral del Estado la Comunidad Autónoma gallega toma para sí «las facultades, competencias y servicios» que en el terreno laboral, «y a nivel de *ejecución*, ostenta... el Estado», bajo su alta inspección. En relación con este precepto, el posterior artículo 37.3 se encarga de determinar el contenido de las competencias autonómicas de ejecución, que, en su formulación particular, «llevan implícitas la correspondiente *potestad reglamentaria*, la *administración* y la *inspección*», precisando, para el caso de ejecución de la legislación laboral del Estado, que «el ejercicio de esas potestades por la Comunidad Autónoma se realizará *de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado*».

De acuerdo, pues, con el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> CE, también en el Estatuto gallego, como no podía ser de otra manera, las normas reglamentarias de carácter general para el desarrollo de las leyes laborales son competencia del Estado y «vinculantes para la Comunidad Autónoma» (*Sentencia 18/1982*, fundamento jurídico 5); o, en términos negativos en lo que aquí importa, por decisión estatutaria acorde con la voluntad constitucional, las disposiciones reglamentarias generales, que complementan las leyes estatales, no pertenecen al dominio competencial gallego en lo laboral. La potestad reglamentaria de la Xunta de Galicia (arts. 16 y 37.2 del Estatuto; 1, 4.6 y 34.6 de la *Ley del Parlamento de Galicia 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la*

(22) BOE, 1-3.

*Xunta y de su presidente*, de proyectada modificación, y *Decreto de la Xunta de Galicia 111/1984, de 25 de mayo, por el que se aprueba su Reglamento de régimen interior*) en este ámbito material es, de rechazo y forzosamente, la vertida en los *reglamentos administrativos u organizativos (independientes*, si así quiere significarse su condición no complementaria de las leyes), que operan en el ámbito interno de la Administración gallega ejecutora y norman las relaciones (de sujeción especial) de ésta con los administrados, *desarrollando y ejecutando* en este campo de operación los reglamentos generales del Estado (art. 4.6 de la citada *Ley de Galicia 1/1983, de 22 de febrero*); es, como el propio artículo 37.3 señala en conexión con el artículo 29.1, «*la correspondiente*», la instrumental, *al nivel de ejecución* de la legislación (leyes y reglamentos generales ejecutivos) del Estado, ejemplo de la cual constituyen, aparte las normas reglamentarias organizatorias, los decretos autonómicos de establecimiento de calendarios laborales para la Comunidad Autónoma, las órdenes para facilitar el ejercicio del derecho al voto de los trabajadores en las consultas electorales, la *Orden de la Consellería de Trabajo, Seguridad Social y Emigración, de 21 de abril de 1983, sobre la presentación de un plan de seguridad en la tramitación de expedientes de apertura de nuevos centros de trabajo en el sector de la construcción* (23), o el *Decreto de la Xunta 189/1987, de 2 de julio, de ordenación de la elaboración de un mapa de riesgos laborales de la Comunidad Autónoma gallega* (24), entre otras.

Las facultades y competencias ejecutivas de la legislación del Estado en materia laboral que Galicia ha recibido de su Estatuto de Autonomía son, en suma, las *reglamentarias* de esta índole de ejecución; las propiamente *administrativas*; las *inspectoras*, que la Junta de Galicia ejerce a través del sistema de Inspección del Trabajo y Seguridad Social, para cuya «utilización plenamente eficaz ha suscrito un *convenio de colaboración* con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social» (25); y las *sancionadoras* que «entra(n),

(23) *DOG*, 14-6.

(24) «Para evaluar la situación actual de los niveles de seguridad de los diferentes sectores de actividad en la Comunidad Autónoma gallega, así como las condiciones de salubridad en que los trabajos se realizan, a fin de establecer las líneas de actuación idóneas para perfeccionar las técnicas protectoras, mejorando, al mismo tiempo, las condiciones de trabajo, con el objetivo de minorar la siniestralidad laboral» (artículo 1.º; *DOG*, 13-8).

(25) *BOE*, 17-7-1987. Sobre estos convenios de colaboración, expresivos del «espíritu de mutua colaboración» entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la consecución de los «fines públicos que corresponden en su conjunto al Estado de las Autonomías», y su incapacidad para menoscabar o eliminar las atribuciones *in-disponibles* que «incumben a la Comunidad Autónoma por gracia de la Constitución y del Estatuto», *STC 95 y 96/1986, de 10 de julio*, f. j. 5 y f. j. 3, respectivamente (*BOE*, 23-7).

indiscutiblemente, en el orden de la ejecución» (*Sentencia 102/1985*, fundamento jurídico 1), en el ámbito de su territorio (art. 37.1 del Estatuto).

A ellas se ordenan instrumentalmente los *servicios del Estado* necesarios para su ejercicio, traspasados o transferidos a la Comunidad Autónoma por aquél. Siendo doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que «los Reales Decretos de transferencias no incorporan, en ningún caso, normas atributivas ni ordenadoras de competencias, correspondiendo esta tarea a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a las demás fuentes reclamadas por una y otros al efecto...» (*Sentencia 102/1985*, fundamento jurídico 2; *Sentencia 158/1986*, de 11 de diciembre, fundamento jurídico 5; *Sentencia 37/1987*, de 26 de marzo, fundamento jurídico 10); las normas de traspaso de servicios no reflejan «sino el criterio interpretativo de las Comisiones Mixtas», que en ningún caso podrá «prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias» (*Sentencia 76/1983*, de 5 de agosto, fundamento jurídico 32), constituyendo «condición del pleno ejercicio» tan sólo de aquellas competencias estatutariamente adquiridas que requieran para su práctica de la transferencia efectiva de los servicios (*Sentencia 25/1983*, de 7 de abril, fundamento jurídico 3; *Sentencia 143/1985*, de 24 de octubre, fundamento jurídico 9, o *Sentencia 149/1985*, de 5 de noviembre, fundamento jurídico 6) (26). Las restantes competencias territoriales, atribuidas *ope legis* o *ipso iuris* por el Estatuto, consienten y demandan su ejercicio inmediato por la Comunidad Autónoma; por lo demás, siendo, como en efecto son, *indisponibles*, no pueden verse alteradas ni por los acuerdos formalizados en las normas de transferencia ni por «la pasividad temporal» del ente interesado «frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro» (*Sentencia 26/1982*, de 24 de mayo, fundamento jurídico 1) (27). Ahora bien, las normas de transferencias «sí son medios idóneos para concretar las formas, modos y procedimientos para el ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas» (*Sentencia 88/1987*, de 2 de junio, fundamento jurídico 3) (28).

(26) BOE, 18-8, 27-7-1983, 31-12-1986, 14-4-1987, respectivamente.

(27) BOE, 9-6.

(28) BOE, 25-6. Esta es la relación cronológica de los servicios estatales traspasados a la Junta de Galicia sobre la base de los arts. 149.1.7.ª CE y 29.1 de su Estatuto de Autonomía: RD 2.381/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia *en materia de Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo* (BOE, 24-9), completado por un posterior RD 2.969/1983, de 19 de octubre, sobre valoración definitiva y ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia *en materia de Gabinetes técnicos provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo* (BOE, 2-12); RD 2.412/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de

Sobra decir que el Estado, competente para dictar la legislación laboral, lo es también para innovarla, modificarla y derogarla, repercutiendo con tales variaciones, derivadamente, sobre las competencias ejecutivas territoriales, que habrán de adaptarse constantemente a los contenidos legislativos que les corresponda aplicar. Volviendo a la literalidad del precepto estatutario gallego, ahora del artículo 29.1, las «facultades, competencias y servicios» asumidos por la Comunidad Autónoma son los que «ostenta actualmente el Estado», esto es, en cada momento, «pues la ejecución lo es de la legislación estatal y, por ello, en los términos y contenidos fijados por dicha legislación» (*Sentencia 17/1986, de 4 de febrero, fundamento jurídico 3*) (29).

## 2. *La competencia de ejecución de la Xunta de Galicia comprende la potestad organizatoria sobre la propia Administración ejecutora*

La potestad reglamentaria organizativa o interna, la de administración, la inspectora y la sancionadora, propias de la competencia ejecutiva de la

funciones y servicios a la Administración del Estado *en materia de trabajo* (BOE, 28-9) (precedido de un preautonómico RD 1.634/1980, de 31 de julio, sobre transferencias de la Administración del Estado a la Junta de Galicia en materia de trabajo, industria, comercio, sanidad, cultura y pesca —BOE, 9-8—, después consolidado por virtud del RD 1.706/1982, de 24 de julio —BOE, 29-7—), y seguido del RD 2.101/1984, de 10 de octubre, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones y medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia *en materia de trabajo* (BOE, 23-11); RD 4.104/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia *en materia de mediación, arbitraje y conciliación* (BOE, 24-2-1983), y RD 666/1984, de 8 de febrero, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia *en materia de mediación, arbitraje y conciliación* (BOE, 4-4); RD 1.928/1984, de 12 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia *en materia de Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo* (BOE, 5-11), y RD 1.999/1984, de 12 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia *en materia de expedientes de regulación de empleo* (BOE, 12-11). Los servicios transferidos fueron asumidos por la Junta de Galicia, a través de decretos dictados a tal efecto, y asignados a su Consellería de Trabajo, Seguridad Social y Emigración —hoy Consellería de Trabajo y Bienestar Social—. Pueden consultarse los habidos hasta 1984 en *Legislación autonómica de trabajo y seguridad social*, preparada por M. E. CASAS BAAMONDE y M. C. PALOMEQUE. LÓPEZ, vol. 2, Tecnos, Madrid, 1984.

(29) En conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno vasco contra el RD 2.976/1983, de 9 de noviembre, de regulación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (BOE, 5-3).

Junta de Galicia (art. 37.3), recaen y se ejercen sobre y con los *servicios del Estado* (art. 29.1). Estos no son, según se ha dicho, sino los transferidos o los previstos en la legislación laboral para su aplicación, cuya organización se encarga a la Comunidad Autónoma para que sirvan a sus atribuciones ejecutivas. En el ejercicio de su poder normativo reglamentario y organizatorio sobre ese aparato ejecutivo estatal, la Comunidad Autónoma se encuentra, en consecuencia, sujeta a un límite estricto, cual es el significado por el *respeto de «los preceptos que acerca de su composición, su estructura y sus funciones (de tales servicios) contenga la legislación laboral»* (Sentencia 35/1982, fundamento jurídico 3).

Pero, además, la Comunidad Autónoma gallega, en uso de la potestad autoorganizatoria que su Estatuto de Autonomía recoge como *exclusiva* (artículo 27.1 a partir del art. 148.1.1.<sup>a</sup> CE) y de la de «creación y estructuración de su propia Administración pública», inserta ésta «dentro de los principios generales y normas básicas del Estado» (art. 39 en concordancia con la determinación constitucional del art. 149.1.18.<sup>a</sup>), puede organizar un aparato administrativo propio para «orientar su acción de gobierno en función de una política propia» en materia de ejecución de la legislación laboral del Estado (Sentencia 35/1982, fundamento jurídico 2). Respecto de estos órganos ejecutivos de autogobierno, advierte el Tribunal Constitucional, «la Comunidad Autónoma dispone de mayor libertad de acción, pero *ni puede encomendarles el ejercicio de competencias que la propia Comunidad Autónoma no tiene, ni atribuirles facultades que corresponden a los órganos previstos en la legislación laboral, ni en ningún caso encomendarles tareas que impliquen directa o indirectamente violación o desconocimiento de tal legislación»* (Sentencia 35/1982, fundamento jurídico 3).

Esta potestad organizatoria autonómica al servicio de la competencia de ejecución se expresa a través de los *reglamentos internos o de organización* en que se materializa la «correspondiente» potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma gallega, a que alude expresamente el artículo 37.3 de su Estatuto (Sentencia 18/1982); o a través de *cualesquiera otras normas territoriales*, con independencia de su rango, pues en materia de su competencia exclusiva corresponde al Parlamento gallego la potestad legislativa y a la Junta la potestad reglamentaria y la función ejecutiva (art. 37.2), y, lo ha dicho también el Tribunal Constitucional, «los límites competenciales» de las Comunidades Autónomas «hacen referencia al contenido de las disposiciones, no a su forma» (Sentencia 35/1982, fundamento jurídico 2).

La Comunidad Autónoma de Galicia ha atendido, de ordinario, a la organización de sus aparatos administrativos ejecutores con disposiciones de *naturaleza reglamentaria*. Sobre el del Estado (denominación globalizadora

en este caso, que incluye a las Comunidades Autónomas) (30) ha actuado regulando la estructura de los Gabinetes de Seguridad e Higiene de las cuatro provincias gallegas con el fin de «insertar... (estos) servicios periféricos transferidos en el marco de la estructura de la (antigua) Consellería de Trabajo, Seguridad Social y Emigración, para una mejor coordinación...» (*Decreto 143/1985, de 13 de junio, y Orden de la mencionada Consellería de 20 de julio de 1985*) (31); o creando y regulando las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales previstas por la legislación laboral del Estado como órganos de participación institucional en la materia de los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas (*Orden de la Consellería de Trabajo, Industria y Turismo de 16 de septiembre de 1986*) (32).

La organización de la Administración autonómica laboral, por su parte, ha consumido una serie de normas *reglamentarias* sucesivas, algunas de las cuales han quedado ya citadas (33). Sólo en los últimos días de 1987 la formación de las instituciones laborales de autogobierno lograba ocupar el objeto de un *proyecto de ley* que, siguiendo el ejemplo avanzado por otras Comunidades Autónomas y ya intentado antes reiteradas veces sin éxito también por la gallega (34), pretende instaurar el *Consejo de Relaciones Laborales gallego*

---

(30) La observación procede, una vez más, de la tantas veces mencionada *Sentencia 35/1982*, f. j. 2.

(31) *DOG*, 19 y 27-7.

(32) *DOG*, 24-9.

(33) Figurando, entre las últimas, a un lado las relativas a la reordenación de la estructura orgánica de la Xunta y al establecimiento y regulación de su *Consellería de Trabajo y Bienestar Social* (Decretos 234, 238, 293 y 367/1987, y Orden de esta Consellería de 30 de noviembre de 1987 —*DOG*, 10-12—), la citada *Orden de 16 de septiembre de 1986*, que creó, al tiempo, la *Comisión Gallega de Elecciones Sindicales*; o los *Decretos 5 y 412/1987, de 14 de enero y 5 de noviembre*, sobre organización de la Administración periférica de la Xunta de Galicia y regulación de las competencias de sus órganos territoriales (*DOG*, 23-1 y 16-11).

(34) A través inicialmente, en la I Legislatura autonómica, de una *Proposición de Ley del Consejo de Relaciones Laborales*, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, a iniciativa del diputado CAMILO NOGUEIRA ROMÁN (*B. O. del Parlamento de Galicia*, I Legislatura, núm. 23, 26-7-1982, pp. 56-62). Tomada en consideración, fracasó por falta de consenso entre los grupos políticos. Fue sucedida por una nueva *proposición de ley del Consejo Económico Social y de Relaciones Laborales de Galicia*, a iniciativa del mismo grupo y diputado (*BOPG*, I Legislatura, núm. 357, 24-12-1984, pp. 7774-7779). También tomada en consideración, su tramitación quedó paralizada tras ser informada por la Ponencia (*BOPG*, núm. 464, 12-9-1985, pp. 9946-9957) por causa de la convocatoria de elecciones legislativas. Siguieron, ya en esta II Legislatura, dos *proposiciones de ley del Consejo Económico y Social* formuladas por el G. P. Mixto, a iniciativa del PSG-EG y del diputado don CAMILO NOGUEIRA ROMÁN, respectivamente (*BOPG*, II Legislatura, núm. 8, 4-3-1986, pp. 55-59; *BOPG*, núm. 105, 9-2-1987,

como «marco permanente de encuentro de los interlocutores (que) proporcionará el diálogo y facilitará la adopción de los acuerdos colectivos sobre las relaciones de trabajo, al tiempo que propicia (*sic*) un tratamiento más adecuado de los conflictos colectivos, dentro del respeto a los principios constitucionales y al marco de la legislación laboral vigente» (35). Días después el *Boletín Oficial* de la Cámara autonómica publicaba una *proposición de ley*, formulada nuevamente por el Grupo Parlamentario Mixto, a iniciativa del PSG-EG, de creación del *Consejo Económico y Social de Galicia*, «en virtud del derecho de la Comunidad Autónoma a organizar sus instituciones de autogobierno en el marco del Estatuto de Autonomía». Su justificación institucional se apoya, como las anteriores fracasadas, «en la necesidad de que Galicia cuente con un marco autonómico de participación de las distintas fuerzas económicas y sociales en la política económica y social, como un *instrumento más para hacer efectivo el derecho de los gallegos y gallegas a vivir y trabajar dignamente en la propia tierra*» (36).

### 3. *Los principios constitucionales que enmarcan la ejecución autonómica gallega de la legislación laboral del Estado*

Recuérdese que los poderes públicos gallegos ejercen su competencia de ejecución de la legislación laboral del Estado en el ámbito de su territorio sujetos a la Constitución (arts. 9.1, 53.1 y 103.1), que es «la norma suprema del Estado como totalidad», obligando, en consecuencia, «sus principios... por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad» (*Sentencia 32/1981, de 28 de julio*, fundamento jurídico 5) (37). Sin necesidad de que los Estatutos autonómicos dupliquen tales principios constitucionales de obligado acatamiento (como, ya se dijo, hace el gallego en su artículo 4.2 con los de libertad e igualdad reales y de participación, tras reconocer, con idéntica redundancia, en el apartado 1.º de este mismo precepto, que «los derechos, libertades y deberes de los gallegos son los establecidos en la Constitución»). Y que el sello particular que el Estatuto gallego ha querido imprimir a la política laboral y socioeconómica propia de la

---

pp. 2185-2190), Consejo que, como advertía el diputado proponente, llevaba «implícito dentro el de Relaciones Laborales». Ambas fueron rechazadas (*Diario de Sesiones*, II Legislatura, núm. 10, Pleno 8-4-1986, pp. 222 y ss.; núm. 54, Pleno 12-5-1987, páginas 3488 y ss.).

(35) *BOPG*, II Legislatura, núm. 205, 29-12-1987, pp. 4256-4257.

(36) *BOPG*, II Legislatura, núm. 209, 26-1-1988, pp. 4311-4316.

(37) *BOE*, 13-8.

Comunidad gallega se cifra en el logro del «derecho de los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra» (art. 4.3 en concordancia con el art. 40.1 CE; previsión de principios formulada en los márgenes constitucionalmente abiertos a los Estatutos de Autonomía frente a materias de alcance supranacional, cuyo contrapunto encubierto es ya sabido que se justifica en el interés gallego por poner fin a la emigración) como criterio finalista o inspirador del uso de sus competencias estatutarias. Sin que signifique la adición de otras nuevas.

En fin, no se olviden los «*principios generales*» de la organización territorial del Estado (arts. 2 y 138-139 CE) sobre los que se asienta la distribución territorial del poder y la configuración y funcionamiento del entero sistema de autonomías territoriales: de unidad, solidaridad (cuya «promoción... entre todos cuantos integran el pueblo gallego» es «tarea principal» de la Comunidad Autónoma, «a través de sus instituciones democráticas», según el artículo 1.2 de su Estatuto), igualdad y libre circulación de personas y bienes en el territorio español. Ni que sobre las facultades, competencias y servicios del Estado asumidos por la Comunidad Autónoma gallega para la ejecución en su territorio de la legislación laboral recae, según la fórmula normativa del artículo 29.1 de su Estatuto, «la alta inspección» de aquél; facultad estatal de supervisión que el Estatuto gallego vuelve a recoger en relación con las materias educativas, sanitarias y de Seguridad Social (arts. 31 y 33.4); que la doctrina científica venía extendiendo a todas las materias de titularidad legislativa estatal (38) y que incorporó después, con igual carácter general, el artículo 3 de la Ley del Proceso Autonómico (39); y que, en esencia, se ordena a asegurar la igual aplicación de la ley estatal, uniforme en su contenido, en todas las partes del territorio nacional, precisa para hacer efectiva la

---

(38) Véanse, por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 83 y ss.; y J. L. CASCAJO CASTRO, «En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada Alta Inspección», en *Rev. Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. II, sept.-dic. 1984, pp. 89 y ss. En la doctrina laboralista, S. GONZÁLEZ ORTEGA, «La Alta Inspección del Estado en materia laboral», en *III Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Fundación Universitaria, Jerez, 1985, pp. 227 y ss.

(39) Y singularmente, en lo que hace a la materia *laboral*, las normas estatales de transferencia de servicios en tal orden material, que expresamente reservan a la Administración del Estado, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en concreto, la «Alta Inspección», sin más especificación: Anexo I, C), b), RD 2.381/1982, de 24 de julio, sobre Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo; Anexo I, C), b), Real Decreto 2.412/1982, de 23 de julio, en materia de trabajo; Anexo I, C), c), RD 4.104/1982, de 29 de diciembre, en materia de mediación, arbitraje y conciliación, y Anexo I, C), 3.º, RD 1.928/1984, de 12 de septiembre, sobre la Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

igualdad básica o esencial de «los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1.ª CE). Sin mengua de la autonomía ejecutiva de las Comunidades Autónomas, la gallega en nuestro caso, ni de sus potestades propias de dirección política, aseguradas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (40). Como se sabe, ambas Administraciones territoriales están sujetas «a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución (*Sentencias 18/1982*, fundamento jurídico 14, y *80/1985*, de 4 de julio, fundamento jurídico 2 (41).

Excepcionalmente, el Estado retendrá competencias de ejecución de su legislación laboral, no obstante las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Galicia a partir de la disociación funcional del artículo 149.1.7.ª CE, cuando la ejecución, afectando inseparablemente a varias Comunidades Autónomas, trascienda el ámbito territorial gallego (42).

---

(40) Véanse *Sentencias del Tribunal Constitucional 6/1982*, de 22 de febrero (BOE, 22-3); *32/1983*, de 28 de abril (BOE, 17-5); *42/1983*, de 20 de mayo (BOE, 17-6); *76/1983*, f. j. 12; *63/1986*, de 21 de mayo, f. j. 9 (BOE, 13-6).

(41) Las normas estatales de transferencia citadas recogen el deber de información de la Comunidad gallega, ordenado al ejercicio estatal de la Alta Inspección, y el de colaboración o auxilio recíproco de unas y otras autoridades bajo el epígrafe «*Funciones en que han de concurrir la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma y forma de cooperación*», en términos de este tenor: «... la Junta de Galicia facilitará al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo información y datos estadísticos sobre el ejercicio de las competencias transferidas en materia de Gabinetes Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo» [Anexo I, D) y G), Real Decreto 2.381/1982]. Además, Anexo I, D), 1, RD 2.412/1982; Anexo I, D), Real Decreto 4.104/1982; Anexo I, D), a), RD 1.928/1984, y Anexo I, D), 3.ª, RD 1.999/1984, de 12 de septiembre, sobre expedientes de regulación de empleo.

(42) *Sentencias del Tribunal Constitucional 48 y 85/1982*, de 12 de julio y 23 de diciembre, en conflictos positivos de competencia frente a las resoluciones del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña sobre inscripción, publicación y envío al desaparecido IMAC de convenios colectivos de ámbito territorial supracomunitario (BOE, 4-8-1982 y 15-1-1983, respectivamente). También los RR.DD. de transferencia reservan competencias ejecutivas de *ámbito o interés nacional o coordinadoras* a la Administración del Estado: Anexo I, C), a), RD 2.381/1982; Anexo I, C), b), RD 4.104/1982; Anexo I, C), 1.º y 2.º, RD 1.928/1984, y Anexo I, C), b), c) y d), RD 1.999/1984.

V. LA LEGISLACION LABORAL QUE SOSTIENE LA REFERIDA  
 COMPARTICION COMPETENCIAL: EL SIGNIFICADO  
 DEL TERMINO (O MATERIA) LABORAL

La legislación *laboral* es la que determina «el ámbito de las competencias estatales y de las autonómicas» analizado (*Sentencia 39/1982*, fundamento jurídico 1). La precisión de su contenido y de sus contornos resulta, en consecuencia, necesaria para fijar el substrato material sobre el que la referida partición competencial opera y, de este modo, su alcance efectivo. A tal acotación material ha dedicado también su atención el Tribunal Constitucional, que ya desde un primer momento puso de relieve su condición de elemento principal del sistema competencial y vio la necesidad de completar la tarea de determinación del sustantivo «*legislación*» con la proyección del mismo esfuerzo delimitador sobre el adjetivo «*laboral*». Resultado de ese esfuerzo ha sido la adopción de un *concepto concreto y restringido de lo laboral* por el supremo intérprete constitucional; lo que, en verdad, posee consecuencias de primera importancia para el reconocimiento de posibles atribuciones *legislativas* de las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos de Autonomía sobre *materias indirectamente laborales*.

1. *La legislación laboral regula  
 directamente las relaciones de trabajo por cuenta ajena*

El Tribunal Constitucional afrontó tan esencial identificación material en su citada *Sentencia 35/1982*, descartando, de entrada, la conveniencia de la utilización a tal propósito de las definiciones doctrinales, que estimó «de escasa ayuda» para esta precisión (fundamento jurídico 2). El mismo rechazo de las definiciones doctrinales manifestaría el Tribunal al enfrentarse a la caracterización sustantiva de la expresión constitucional «*legislación mercantil*» (del art. 149.1.6.<sup>ª</sup>) (43) o al ocuparse del espacio, en el reparto competencial constitucional y estatutario, del «denominado derecho cooperativo» (44).

Para resolver con mejor criterio, asegura, ha de partirse de la propia

(43) *Sentencias 37/1981, de 16 de noviembre, f. j. 3 (BOE, 28-11); 71/1982, de 30 de noviembre, f. j. 2 (BOE, 29-12); 88/1986, de 1 de julio, f. j. 5 y 8.f) (BOE, 22-7).*

(44) *Sentencia 72/1983, de 29 de julio, f. j. 3: dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del País Vasco 1/1982, de 11 de febrero, sobre Cooperativas (BOE, 18-8); Sentencia 44/1984, de 27 de marzo, f. j. 3, en conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco frente a Resolución de la Dirección General de Cooperativas del MTSS (BOE, 25-4).*

Constitución (porque «un problema tan necesitado de soluciones claras y firmes como es el de la determinación del ámbito de competencia de una Comunidad Autónoma no puede plantearse a partir de datos extrínsecos, sino, en cuanto sea posible, a partir sólo de nociones intrínsecas a la propia Constitución»), que consagra «la forma compuesta del Estado, en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales». Resulta, por ello, obligado proceder a una interpretación estricta o restringida de «lo laboral» (como del ámbito de *la mercantilidad*), ya que: «El concepto de 'legislación laboral', cuyo primer término tiene la considerable fuerza expansiva que ya hemos señalado, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo 'laboral' se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. *Es por ello forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido*, coincidente por lo demás con el uso habitual, como *referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndolo, por consiguiente, como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral*, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (art. 1.3) se indican» (*Sentencia 35/1982*, fundamento jurídico 2).

El mismo significado material estricto, no obstante el sentido de su fallo, se prolonga en la *Sentencia 39/1982*, en la que el Tribunal, tras reconocer que es «labor no exenta de dificultades» la de «inferir qué entiende la Constitución por 'materia' y cuál es el ámbito de 'lo laboral'», afirma que «*una regulación material que tiene en el Estatuto de los Trabajadores su régimen a nivel de ley*, cual es la que hace relación a los derechos de participación de los trabajadores en la empresa y a lo que se titula como infracciones laborales de los empresarios, *su calificación de materia laboral no puede ofrecer duda*. Por lo demás, ... *la calificación de laboral, en cuanto referida a institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena, no es algo que fundadamente pueda incluirse en zonas inciertas o dadas al equívoco*» (fundamento jurídico 9).

La *Sentencia 7/1985* vuelve sobre el significado restringido de *lo laboral*: «Las normas relativas a las fiestas laborales» son legislación laboral, porque «al concretar el derecho al descanso y las consecuencias que del mismo se derivan, *afectan a los elementos esenciales del contrato de trabajo: la prestación de servicios y la contraprestación económica*» (fundamento jurídico 2).

## 2. *Las reservas competenciales materiales en favor del Estado enunciadas en el Estatuto gallego*

Siendo, pues, la legislación laboral *sólo la que regula directamente las relaciones de trabajo por cuenta ajena*, la reserva de «todas las competencias» en favor del Estado que el artículo 29.1 del Estatuto gallego formula en el seno de la *materia laboral* respecto de la «*materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo*», pese a su implicación estrecha con aquélla, no se ajusta rigurosamente a semejante título o materia competencial; con la sola excepción de la referida a los «fondos de ámbito nacional» *laborales*, calificación esta que naturalmente se infiere de la genérica del bloque material en que tales fondos se insertan sin más apellidos y cuya exclusión (al igual que las de las «*materia de migraciones interiores y... fondos de ámbito nacional... de empleo*») no encuentra otra justificación que la de la propia voluntad estatutaria autolimitadora.

### A) *De nuevo, la emigración*

Ya he dicho anteriormente que en la que el Estatuto denomina «*materia de migraciones... exteriores*», éste reproduce el deslinde competencial de la regla 2.ª, y no el de la 7.ª, del artículo 149.1 CE, a cuyo tenor en las actividades materiales dichas *de orden exterior (inmigración y emigración fuera del territorio español)* el Estado retiene el contenido funcional completo o pleno de la competencia: legislación y ejecución. Lo cual impediría, en la estrecha interpretación del Tribunal Constitucional que anteriormente quedó expuesta, el diseño y puesta en práctica por la Comunidad Autónoma gallega de una política propia acerca de tales materias. Y ya he aludido también, suficientemente, al signo propio que el Estatuto ha querido imprimir a la política *laboral* gallega con el principio programático expresado por su artículo 4.3. Lo que falta por reiterar, en consecuencia, es sólo que la exclusión competencial expresa del artículo 29.1, que ha pasado luego literalmente al texto del apartado C).a) del anexo I del *Real Decreto 2.412/1982*, de transferencia de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma gallega en materia de trabajo, era en el extremo material mencionado innecesaria. Y por añadir que la innecesariedad de la determinación estatutaria no se neutraliza con la invocación que la misma hace a «las normas del Estado» para abundar en la operación de reparto competencial, que no da por concluida, anunciando en este orden material la posible entrega futura de competencias a la disponibilidad de la Comunidad Autónoma gallega. Como veremos más adelante,

estas nuevas competencias territoriales sobre *migraciones exteriores* no podrán resultar en ningún caso del Estatuto, que no encuentra espacio hábil que ocupar en la reserva plena de competencias del artículo 149.1.2.<sup>a</sup> CE, ni, por ello, de la operación de reenvío normativo que aquél lleva a término, sino exclusivamente de las leyes estatales que instrumenten los mecanismos de transferencia previstos en el artículo 150 CE.

No ocurre lo mismo con la «materia de *migraciones interiores*», no contemplada por el artículo 149.1.2.<sup>a</sup> CE (45), ni comprendida tampoco en la «legislación laboral» del artículo 149.1.7.<sup>a</sup>, ni en ningún otro de los párrafos del precepto constitucional. En consecuencia, el Estatuto gallego podía haber asumido positivamente competencias sobre la misma conforme a la primera de las cláusulas residuales del artículo 149.3 CE. Ha preferido, sin embargo, limitar de partida esa posible asunción competencial, que sitúa en la función de «*ejecución de la legislación del Estado*» y entrega inicialmente a éste, sin perjuicio de su asunción posterior a partir de las determinaciones de las normas del propio Estado, a las que la norma autonómica gallega se remite. Sobre esta vía estatutaria de delimitación positiva o incremento ulterior de las competencias territoriales gallegas insistiré más adelante. Aquí únicamente será preciso recordar, frente a la limitación *ratione loci* de las competencias de Galicia (art. 37.1 de su Estatuto), la posible celebración por ésta de convenios de colaboración con el Estado y con otras Comunidades Autónomas (arts. 145.2 de la Constitución y 35.1 y 2 del Estatuto) para canalizar el ejercicio de sus competencias ejecutivas futuras («para la gestión y prestación» de sus servicios) sobre las migraciones interiores extracomunitarias (46).

La referencia estatutaria a los «*fondos de ámbito nacional y de empleo*» merece ahora una mayor atención, que deberá fijarse previamente en las competencias de las Comunidades Autónomas, y de la gallega en concreto, en materia de empleo.

---

(45) Solución que, a sus propios efectos, no creyó necesario despejar la *STC 154/1985, de 12 de noviembre*, f. j. 6, que resolvió el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno frente a la creación por la Junta de Galicia del Instituto gallego de Bachillerato a Distancia, cit.; pero que se obtiene sin dificultad de la interpretación conjunta o integrada de la serie de materias que el art. 149.1.2.<sup>a</sup> confía a la competencia plena del Estado.

(46) Camino seguido por la Comunidad Autónoma de Andalucía —cuyo Estatuto de Autonomía, ciertamente, no reconoce al Estado competencias sobre migraciones interiores; art. 17.2—, que suscribió con el MTSS un «acuerdo de colaboración... sobre la migración temporera de la campaña de la fresa», que afecta «a un número importante de trabajadores españoles y a sus familias» (*BOE*, 12-8-1987).

## B) *Las competencias autonómicas en materia de empleo*

No resulta fácil, desde luego, establecer la frontera entre la materia *laboral* y el *empleo*, en la condición, insoslayable, de este último de componente relevante de una política de fomento de la actividad económica regional. La confusión entre ambos campos comienza por manifestarse en el orden terminológico: de modo que los llamados en el lenguaje habitual expedientes de regulación de empleo (47) canalizan la autorización de las Administraciones laborales competentes —por razón del territorio— para reducir la duración de las jornadas de trabajo y, correlativamente, de las contraprestaciones salariales (elementos esenciales de las relaciones contractuales de trabajo objeto de la *legislación laboral*, según se vio), modificar, suspender o extinguir los contratos de trabajo por causas económicas o tecnológicas o fuerza mayor; y que, al socaire de las medidas dichas de *fomento del empleo*, el ordenamiento jurídico laboral ha venido creando modalidades contractuales nuevas o atípicas y renovando su consideración y ordenación, progresivamente liberada de trabas o flexibilizada, de los contratos de trabajo temporales.

La diferenciación, sin embargo, puede y debe ser marcada a la vista de la Constitución, el Estatuto de Autonomía para Galicia, la doctrina interpretativa del Tribunal Constitucional sobre el concepto restrictivo de la «*legislación laboral*» y la propia producción normativa de las Comunidades Autónomas para el fomento del empleo en sus respectivos territorios.

En efecto, el artículo 148.1.13.<sup>a</sup> CE ofrece a las Comunidades Autónomas la facultad de autoatribuirse, por medio de sus Estatutos de Autonomía, competencias sobre «el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional». Por su parte, el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE asigna al Estado «*las bases y coordinación* de la planificación general de la actividad económica». Además, el capítulo III del título I de la norma constitucional, presidido por la rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica», utiliza a lo largo de todo su articulado —a salvo el supuesto específico del artículo 42, ya advertido— la expresión «poderes públicos», que acoge, sin duda, a las Comunidades Autónomas, lo que no pasa de ser una consecuencia natural de la nueva organización compuesta del Estado y del carácter de aquellos «principios rectores» como normas de determinación de objetivos a perseguir por toda la comunidad estatal en su compleja estructura pluralista,

---

(47) Denominación, generalizada a partir del Decreto de Política de Empleo de 1972, que precisamente utiliza en su rúbrica el RD 1.999/1984, de traspaso de funciones y servicios a Galicia en la materia.

articulada en diversos niveles de gobierno y administración. El *pleno empleo*, del que «su *fomento* es ingrediente esencial» (48), constituye uno de tales objetivos (art. 40.1), cuyo reconocimiento, respeto y protección «informará la legislación positiva» —tanto la estatal como la autonómica, evidentemente (49)—, «la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (artículo 53.3 CE).

El Estatuto gallego decidió incorporar estas posibilidades constitucionales, calificando formalmente de *exclusivas* las competencias asumidas en materia de «*promoción del desarrollo comunitario*» (art. 27.24), de «*fomento y planificación de la actividad económica en Galicia*» (art. 30.1.1), y de «*desarrollo y ejecución en Galicia de: «... los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos», «programas genéricos para Galicia estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas», y «programas de actuación referidos a comarcas deprimidas o en crisis» [art. 30.7.b) y c)]*, aunque en estos últimos casos, atendiendo a la propia declaración de encabezamiento del precepto, «de acuerdo con las *bases* y la *ordenación de la actuación económica general* y la política monetaria del Estado... en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución» (50). Tales poderes territoriales, que son, pues, en realidad concurrentes y compartidos con los del Estado, acogen funcionalmente, según los casos, *potestades legislativas* y, desde luego, *ejecutivas* y materialmente se extienden a la *política de empleo*, cuya conexión

(48) M. ALONSO OLEA y M. E. CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo*, 10.ª ed., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1987, p. 465.

(49) STC 64/1982, de 4 de noviembre, f. j. 2 (BOE, 10-12).

(50) Límite «a las competencias asumidas... por la Comunidad Autónoma, que comprende el ejercicio por el Estado de sus competencias de *coordinación en la materia*», dice la STC 144/1985, de 24 de octubre, f. j. 4, a propósito del similar artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (BOE, 26-11). Sobre dicha competencia estatal de coordinación de la actividad económica, que «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema» con el fin de evitar contradicciones o disfunciones contra «la realidad misma del sistema», SSTC 32 y 43/1983, de 28 de abril y 20 de mayo, f. j. 2 y 3.c) (BOE, 17-5 y 17-6); 11/1984, de 2 de febrero, f. j. 6 (BOE, 18-2); 144/1985, cit., f. j. 4. Sobre el similar precepto estatutario catalán, SSTC 11/1986, de 28 de enero, f. j. 3 (BOE, 12-2), y 95/1986, de 10 de julio, f. j. 2 y 4, cit. Sobre el precepto estatutario gallego, que reconoce la competencia del Estado de «ordenación de la actuación económica de *todos los sectores* y del propio Estado con relación a ellos», lo que comprende poderes estatales de *ejecución* o actuación, STC 29/1986, de 20 de febrero, f. j. 4, en recursos de inconstitucionalidad promovidos por la Junta de Galicia contra el RDL 8/1983 y la Ley 27/1984, de reconversión y reindustrialización (BOE, 21-3).

directa con el poder de autogobierno y de ordenación y promoción económica de la Comunidad gallega es evidente. También lo es su incidencia *indirecta o infraestructural* sobre la *legislación laboral 'stricto sensu'*. De ahí que los límites con ésta deban ser trazados con cuidado.

Sin duda alguna, no pueden las Comunidades Autónomas, al amparo de sus competencias económicas y de promoción del desarrollo comunitario y, por ende, del empleo, deslizarse hasta alcanzar el dominio legislativo laboral estatal: esto es, la *regulación directa de las relaciones de trabajo*, que es el contenido de la *legislación laboral*, monopolio del Estado. Tampoco, lógicamente, gobernar la realidad económica de sus territorios, ordenando políticas de empleo adaptadas a sus intereses respectivos (art. 137 CE) de espaldas a los mecanismos constitucionales garantes de la precisa armonización, normativa y económica, intercomunitaria: además del «marco referencial de competencias estatales» (*Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1986*, fundamento jurídico 3), principios constitucionales de interdicción de discriminaciones en el empleo y de privilegios económicos y sociales por razón autonómica o territorial (arts. 14, 139.1 y 149.1.1.<sup>ª</sup>), de unicidad o comunidad del espacio económico nacional (51) y de libre circulación de personas y bienes en todo el territorio del Estado (art. 139.2), de solidaridad interterritorial y financiera (arts. 139.1 y 156.1), y de igualdad *sustancial*, que es, como se sabe, el parámetro que permite, o exige, derogaciones del principio de igualdad formal, acogiendo así los particularismos inevitables del desarrollo económico y social en función de ámbitos territoriales definidos, precisados de instrumentos terapéuticos y tutelares también territorialmente distintos.

Como muestra de su «imprescindible... participación en el fomento del empleo», la Xunta de Galicia comenzó por aprobar el *Decreto 123/1983, de 27 de julio, sobre fomento del empleo, mediante la creación de nuevas empresas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia*, desarrollado por *Orden de la Consellería de Trabajo, Seguridad Social y Emigración de 20 de septiembre* siguiente (52). Su producción normativa posterior sobre empleo contabiliza dos *Decretos (66/1985, de 18 de abril, y 160/1985, de*

---

(51) Proyección del principio de unidad del Estado, según el Tribunal Constitucional, preciso para evitar que «el reparto de competencias entre el Estado y las... Comunidades Autónomas en materia económica... conduzca a resultados disfuncionales y disgregadores»: *Sentencias 1/1982, de 28 de enero*, f. j. 1 (BOE, 26-2); 29/1986, cit., f. j. 4.

(52) *DOG*, 10 y 23-9. Y completado por una serie de disposiciones reglamentarias económicas para autorizar la transmisión de las participaciones de titularidad de la Comunidad Autónoma en las empresas nacidas al amparo del mencionado Decreto 123/1983.

18 de julio, desarrollado éste, últimamente, por la Orden de la Consellería de Economía y Hacienda de 2 de julio de 1987) sobre ayudas y subvenciones a la contratación de jóvenes que acceden al primer empleo en Galicia y sobre concesiones de subvenciones para becas y fomento de empleo a posgraduados (53). A ellos se adiciona la serie de Ordenes que regulan las ayudas a la contratación laboral cofinanciadas por la Comunidad gallega y el Fondo Social Europeo, coordinadas después por el Estado (54); y, en el terreno de ejecución de la legislación laboral del Estado, las normas reglamentarias que ponen en marcha los programas de apoyo a la creación de empleo atendidos por la desaparecida Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo —transferida a la Comunidad Autónoma— y hoy, en parte, por el INEM (55). La política económica de la Xunta de Galicia, sin embargo, se ha dirigido con mayor interés a intervenir sobre la oferta de empleo, favoreciendo el «mantenimiento, desenvolvimiento y creación de actividades empresariales» en Galicia a través de estímulos económicos a la inversión, en cuyo diseño y ejecución normativa no se dejará de aludir, como efectos derivados, a su incidencia en la reducción del desempleo, «manteniendo, en primer lugar, los puestos de trabajo existentes y creando, además, otros nuevos», y, con una apenas velada consideración crítica hacia la política estatal de reconversión industrial, a su repercusión beneficiosa para el

(53) DOG, 30-4 y 6-8-1985 y 10-7-1987.

(54) Ordenes de 1 de septiembre (tres) y 14 de octubre de 1986, sobre ayudas a la contratación de jóvenes menores de veinticinco años a tiempo completo, de jóvenes minusválidos menores de veinticinco años a tiempo completo y de jóvenes menores de veinticinco años a tiempo parcial (DOG, 19 y 22-9 y 24-10), y Orden de 1 de julio de 1987, sobre ayudas a la contratación cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 1987 (DOG, 20-7). El Estado coordina las acciones autonómicas y de «los distintos agentes promotores» a través de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo de la Dirección General de Empleo del MTSS (RD 1.492/1987, de 25 de noviembre, por el que se regulan sus funciones y se dictan normas para la tramitación de solicitud de ayudas).

(55) Ordenes de la Consellería de Trabajo, Seguridad Social y Emigración de 28, 29 y 30 de marzo de 1985, por la que se establecen medidas de apoyo a la creación de empleo en Galicia a través de cooperativas y sociedades laborales, se regula el apoyo a la jubilación de trabajadores dentro de la Comunidad Autónoma de Galicia y se desarrolla el fomento de la integración laboral del minusválido en Galicia (DOG, 30-4, 8-5 y 27-4-1985, respectivamente); Ordenes de 25 de noviembre de 1985 y 20 de enero de 1986, sobre centros especiales de empleo (DOG, 12-12-1985 y 5-2-1986), e Instrucción de la Dirección General de Trabajo de la Consellería de Trabajo, Industria y Turismo, de 30 de julio de 1986, por la que se dictan las normas de procedimiento para la solicitud de las ayudas previstas en la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 9 de abril de 1986 (DOG, 18-8).

«aumento de la población activa gallega... frente al desmantelamiento de la actividad industrial existente» (56).

La práctica, protagonizada por otras Comunidades Autónomas, de concertar con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la coordinación de las respectivas «actuaciones de fomento del empleo» y, a través del INEM, la participación autonómica «en la ejecución de la política del Gobierno, dirigida a la creación de puestos de trabajo y a la lucha contra el desempleo en general», se ha seguido también por la Comunidad Autónoma gallega (57).

---

(56) *Decreto 82/1984, de 24 de mayo, de apoyo financiero a las PYME gallegas; Decreto 151/1984, de 13 de septiembre, por el que se establecen medidas de fomento y promoción de empresas en Galicia (DOG, 13-10), Orden de la Consellería de Industria, Energía y Comercio de 28 de diciembre de 1984 (DOG, 28-12), y Orden de la Consellería de Trabajo, Industria y Turismo, de 24 de junio de 1987 (DOG, 24-8); Decreto 135/1984, de 13 de septiembre, sobre medidas de fomento del sector de la Construcción naval (DOG, 22-9).* Impugnado este último en su totalidad por el Gobierno a través del planteamiento de un conflicto positivo de competencia admitido a trámite por el Tribunal Constitucional (con suspensión de su vigencia: *prov. 30-1-1985, ratificada por Auto 561/1985, de 29 de julio*), también lo ha sido conforme al título V de la LOTC el citado en segundo término, en su art. 16, regulador del traspaso, subvencionado por la Xunta de Galicia, de Industrias a Galicia (y también con suspensión de su vigencia: *prov. 27-2-1985, ratificada por Auto 562/1985, de 29 de julio*, ambos en *Jurisprudencia Constitucional*, t. XII, 1986, pp. 1798-1804). Cfr. los respectivos fondos presupuestarios destinados a la promoción de empleo y al fomento y desenvolvimiento empresarial e industrial en las *Leyes 10/1984, de 13 de julio, de asignación de recursos fijados por el RDL 3/1984, de 4 de abril, a la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG, 3-8)* y en las sucesivas *Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia*.

(57) Los entrecomillados del texto corresponden al primero de los objetivos o fines que, como tales, acostumbran a figurar en los *convenios de colaboración suscritos entre el INEM y las diferentes Comunidades Autónomas para la realización de obras y servicios por trabajadores desempleados y entre el MTSS y las Comunidades Autónomas para la coordinación de la política de empleo*. Las bases generales para el establecimiento de convenios de colaboración del INEM con órganos de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Organismos autónomos administrativos y Organismos autónomos comerciales, industriales y financieros, para la realización de obras y servicios por trabajadores desempleados se fijaron por OMTSS de 21 de febrero de 1985 (*BOE, 27-2*). Galicia ha suscrito Convenios con el INEM «para la contratación temporal de trabajadores desempleados en obras de interés general y social» (el último, de 14 de julio de 1987; *BOE, 17-8*), y con el MTSS «para la coordinación de la política de empleo» (durante 1987-88; *BOE, 25-8*).

C) *Y la autolimitación estatutaria sobre fondos de ámbito nacional laborales y fondos de ámbito nacional de empleo*

¿Cuál es, entonces, el sentido de la restricción competencial del Estatuto gallego «en materia de ... fondos de ámbito nacional y de empleo»?

En el momento de la promulgación del Estatuto de Autonomía para Cataluña (aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre), que es el que introduce la fórmula, existían los «fondos nacionales para la aplicación social del impuesto y del ahorro» creados por Ley 45/1960, de 21 de julio: Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, Fondo Nacional de Asistencia Social, Fondo Nacional de Protección al Trabajo y Fondo de Crédito para la Difusión de la Propiedad Mobiliaria. De ellos, sólo el tercero hubiera encajado, si acaso relativa y parcialmente, en la *materia laboral* —pues sus fines atendían a las consecuencias económicas de los expedientes de crisis por reconversiones, a la facilitación de los movimientos migratorios, a la difusión del cooperativismo y a la promoción de empleo de los cabezas de familias numerosas—, conectado como estaba el primero con la *formación profesional* [«materia educativa o de enseñanza» en orden a «la determinación de la titularidad competencial» (58)] y perteneciente el segundo al área de la *asistencia social*, materia relacionada en el listado del artículo 148.1 CE, con el número 20, sobre la que la Comunidad Autónoma gallega ha asumido «competencia exclusiva» (art. 27.23) (59). Pero, además, tales Fondos se suprimieron por la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos del Estado para 1981 (disposicional adicional cuarta), permaneciendo la atención de los fines del de Protección al Trabajo (y del de Asistencia Social) a través de la consignación de dotaciones anualmente presupuestadas, de cuya ejecución se encargaba la extinguida *Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo* (60) de acuerdo

---

(58) *STC 48/1985, de 28 de marzo*, f. j. 4.º y 5.º (*BOE*, 19-4).

(59) Sobre la noción material de «asistencia social» del art. 148.1.20.º CE, véase *STC 76/1986, de 9 de junio*, f. j. 6, y voto particular (*BOE*, 4-7); y también sobre el artículo 27.23 del Estatuto gallego, *STC 146/1986, de 25 de noviembre*, f. j. 2, en conflictos positivos de competencia, acumulados, promovidos por el Gobierno de Galicia contra sendas resoluciones de la Dirección General de Acción Social del MTSS, de convocatoria de dotaciones económicas para contribuir a la financiación de programas de acción social (*BOE*, 10-12).

(60) Transferida como tal unidad administrativa de gestión a la Comunidad Autónoma gallega por el citado RD 1.928/1984, de 12 de septiembre.

con los programas de actuación anualmente establecidos (el último de ellos por OMTSS de 16 de marzo de 1984; hoy las funciones de la vieja Unidad, ocupada después en la gestión y administración del *Fondo de Solidaridad para el Empleo*, al que en seguida me referiré, se desempeñan por las distintas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que han asumido sus competencias, aprobándose por OM de 21 de febrero de 1986 los programas de apoyo a la creación de empleo a desarrollar por dicho departamento ministerial, completada por OM de 6 de abril de 1987 para el apoyo al empleo en cooperativas y sociedades laborales, y distribuyéndose territorialmente las subvenciones correspondientes, para el ejercicio económico de 1987, por OM de 25 de mayo de 1987).

Existía también, y existe, el *Fondo de Garantía Salarial*, creado por la Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril de 1976 (art. 31 y disp. adicional décima), regulado después por el Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo, art. 33; ya antes había sido reformado por el RD-L 34/1978, de 16 de noviembre), modificado por la Ley 32/1984, de 2 de agosto, de reforma parcial de la ley estatutaria laboral. Este es un fondo interempresarial de ámbito nacional administrado por el organismo autónomo de carácter administrativo «Fondo de Garantía Salarial», «adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Subsecretaría del Departamento», que posee *personalidad jurídica propia* y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (art. 1.1 RD 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo, y art. 5 RD 530/1985, de 8 de abril, sobre estructura orgánica del MTSS) y que, en consecuencia, queda afectado por la autolimitación competencial del Estatuto gallego.

Posteriormente, en el marco de las medidas de la reconversión industrial, se regularon los *Fondos de promoción de empleo* (por RD 335/1984, de 8 de febrero, modificado por RD 341/1987, de 6 de marzo, a partir del artículo 22 del RD-L 8/1983, de 30 de noviembre, sustituido por el precepto de igual número de la Ley 27/1984, de 26 de julio, de reconversión y reindustrialización) «como asociaciones sin ánimo de lucro, con *personalidad jurídica propia*» y «carácter de entidades colaboradoras del Instituto Nacional de Empleo, actuando bajo la inspección del mismo» para la creación de empleos nuevos, recolocación y readaptación profesional de los trabajadores afectados —además de otros fines de seguridad social—, cuya constitución concreta se encargaba a los *Decretos de reconversión*. Incurso igualmente estos fondos, por su afectación singular al empleo, en la previsión excepcional del artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, excepcionaban al tiempo las competencias gallegas de «desarrollo y ejecución en Galicia

de... los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos» [art. 30.7.a)] (61).

En fin, el *Acuerdo Económico y Social para 1985-1986* previó en los artículos 8 y 9.4 de su título I, en el que se recogían los acuerdos tripartitos firmados el 9 de octubre de 1984 entre el Gobierno, CEOE-CEPYME y UGT, la creación «durante el ejercicio presupuestario de 1985» de un *Fondo de Solidaridad para el Empleo* «por una cuantía de 60.000 millones de pesetas» destinadas «hacia programas que se inspiren en lo previsto por el Fondo Social Europeo, tales como formación y orientación profesional, apoyo salarial a las nuevas contrataciones, reinserción e integración socioprofesional, elaboración de proyectos generadores de empleo y de carácter innovador, y programas que tiendan a reducir los desequilibrios territoriales». El compromiso gubernativo se articuló a través de la ley presupuestaria para 1985 (disp. adicional 19), desarrollada por el RD 180/1985, de 13 de febrero, y OM de 21 del mismo mes, y, en lo que hace a la financiación del Fondo mediante cotizaciones a la Seguridad Social de trabajadores y empresarios, por RD 1/1985, de 5 de enero, y OM de 15 del mismo mes (62).

El carácter eminentemente coyuntural de la regulación referida [gran parte de la ley de reconversión y reindustrialización perdió su vigencia en 31-XII-1986 y en 31-XII-1987, cumplida la prórroga de un año que para algunos de sus capítulos instrumentó la ley de presupuestos para 1987 (63)], obliga a rellenar la fórmula estatutaria gallega con la vigente en cada momento, en el bien entendido de que el Estado se reserva, por decisión del Estatuto gallego, «todas las competencias» sobre los *fondos de ámbito nacional laborales* (lo es, indiscutiblemente, el de garantía salarial, porque la prestación

---

(61) Sobre las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, concurrentes con las del Estado, en los procedimientos de declaración de sectores en reconversión y en el desarrollo y ejecución de los planes de reconversión en la citada Ley de reconversión y reindustrialización, y, en concreto, sobre las potestades de intervención y ejecución de Galicia, *STC 29/1986*, cit., f. j. 4 y ss. Por su parte, y en igual sentido, el RD 1.999/1984, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de expedientes de regulación de empleo, reserva al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la resolución de dichos expedientes en caso de «empresas acogidas a planes de reconversión sectorial, cuya competencia vendrá determinada por lo que establezca la norma aprobatoria de cada plan sectorial» [Anexo I, C), a)].

(62) Sus remanentes de crédito se aplicarán durante 1988, hasta su agotamiento, a los programas de apoyo al empleo y a la formación profesional fijados por el Gobierno a propuesta del MTSS (disp. trans. 12.ª de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988).

(63) Disp. adicional 42.1.

de tal naturaleza es elemento esencial del contrato de trabajo) y sobre los *fondos de ámbito nacional de empleo*, materia *no laboral* en el deslinde competencial constitucional, excluida aquella que bajo la rúbrica «empleo» recaiga *directamente* sobre el contrato de trabajo y su regulación.

3. *Las entidades cooperativas: no forman parte material de la legislación laboral a efectos del reparto competencial*

Tampoco las entidades cooperativas son materia laboral en la operación constitucional y estatutaria de reparto territorial de atribuciones. La Constitución alude a las «sociedades cooperativas» en su artículo 129.2 para encargar a los poderes públicos su fomento «mediante una legislación adecuada», omitiéndolas después en las correspondientes listas de materias y competencias de sus artículos 148.1 y 149.1.

No estando atribuidas expresamente al Estado por la Constitución (artículo 149.1), las competencias sobre las mismas podían corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, por causa del juego de la primera de las cláusulas residuales del artículo 149.3 CE. Así ha sucedido, entre otros, en el Estatuto gallego, que en su artículo 28.7 atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de *desarrollo legislativo y ejecución* «de la legislación del Estado», *básica*, por tanto, en materia de «entidades cooperativas», y «en los términos que la misma establezca». La legislación estatal —Ley 3/1987, de 2 de abril, general de cooperativas— delimita, de esta forma, el contenido concreto de las competencias gallegas estatutariamente asumidas: desarrollo legislativo y ejecución (disposición final 1.2 y disp. adicional 1).

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha confirmado expresamente este extrañamiento de las entidades cooperativas respecto de la materia laboral en sus *Sentencias 72/1983, de 29 de julio; 44/1984, de 27 de marzo*, ya citadas, y *165/1985, de 5 de diciembre* (64).

Ello no obstante, los servicios estatales instrumentales al ejercicio de las

---

(64) Dictada en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno vasco frente a Resolución de la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo (Sanidad) y Seguridad Social (*BOE*, 17-12). Todas estas decisiones se fijan en el límite territorial de las competencias comunitarias en materia de cooperativas. Véase mi trabajo «Regulación jurídica de las cooperativas: distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *I Encuentros cooperativos de la Universidad del País Vasco*, Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social. Gobierno Vasco, Vitoria, 1986, pp. 11 y ss.

competencias autonómicas en el ámbito cooperativo se han transferido a la Comunidad gallega, siguiendo esquemas organizativos históricos, indiscriminadamente con los trasposos en *materia de trabajo* operados por los RD 2.412/1982 y 1.928/1984. Recibidas las transferencias por la Administración autónoma, fueron asignadas a su Consellería de Trabajo, Seguridad Social y Emigración —hoy de Trabajo y Bienestar Social—, cuya Dirección General de Trabajo cuenta con una Subdirección General de Empleo y Cooperativas prevista, a su vez, de un Servicio de Cooperativas y Empleo (*Decreto de la Xunta de Galicia* 367/1987, de 22 de octubre).

VI. LA AMPLIACION ULTERIOR DE LAS COMPETENCIAS  
AUTONOMICAS EX ARTICULO 29.1, «IN FINE», DEL ESTATUTO GALLEGO  
Y EX ARTICULO 150.1 Y 2 DE LA CONSTITUCION

Finaliza el artículo 29.1 del Estatuto su formulación, como ya es conocido, abriendo una vía a la ampliación posterior de las competencias gallegas justamente en las materias que procede a reservar plenamente al Estado, vía que instrumenta por remisión a «lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias». Además, dicho artículo 29 cierra su relación de materias, sobre las que Galicia asume estatutariamente competencias de *ejecución* de la legislación del Estado, con la mención expresa a «las que con este carácter (*de ejecución*) y mediante *ley orgánica* sean transferidas por el Estado» (también se cierra de igual modo el elenco material del artículo 27 sobre competencias *exclusivas* de Galicia). Por último, el artículo 36 prevé la solicitud al Estado por la Comunidad Autónoma gallega, a través de su Parlamento, de «*la transferencia o delegación de competencias no asumidas en este Estatuto*».

1. *La vía estatutaria o interna de ampliación competencial  
sobre migraciones interiores y fondos nacionales,  
laborales y de empleo*

La vía singular incorporada a la propia estructura interna del artículo 29.1, y objetivamente limitada a las materias sobre las que se cierre la autorrestricción estatutaria, aunque no útil a todas, es, evidentemente, de más fácil recorrido que las contempladas en los restantes preceptos estatutarios y en el artículo 150.1 y 2 CE. El empleo del término «*normas del Estado*», de amplio alcance (extendido, sin duda, a las leyes ordinarias y a las normas

reglamentarias estatales, y no sólo a las leyes orgánicas requeridas en los otros supuestos ampliatorios), así permite sostenerlo. Porque, en este caso, es el *propio Estatuto el que fija las competencias autonómicas de modo negativo*, previendo su futura determinación positiva por las normas estatales. La ampliación competencial se halla, pues, en la misma previsión estatutaria, cuya concreción cumplimentarán las normas del Estado sobre tales materias. Por decirlo con los términos de la *Sentencia constitucional 10/1982, de 23 de marzo* (65), el «Estatuto restringe... la asunción de competencias posibles», pero disponiendo su asunción y ejercicio posterior, que encarga establecer a las normas estatales; o con los de S. MUÑOZ MACHADO, el Estatuto «opera, pues, un reenvío a una prescripción externa al Estatuto mismo cuyo contenido acepta como propio» (66). La autolimitación competencial estatutaria, en definitiva, lleva en sí misma el germen de su destrucción, que habrán de accionar las normas del Estado.

Por ello, justamente, el previsto crecimiento estatutario no podrá afectar legítimamente sino a las competencias asumibles y efectivamente asumidas por la Comunidad gallega a través del Estatuto de Autonomía: no otras, consecuentemente, que las de *ejecución sobre los fondos de ámbito nacional laborales* y las que las normas estatales le atribuyan, en el mismo nivel de *ejecución de la legislación del Estado*, en materia de *migraciones interiores y de fondos de ámbito nacional de empleo*. Ya se habló de la posibilidad del ejercicio extraterritorial de las competencias comunitarias sobre estas migraciones a través de fórmulas convenidas de cooperación con el propio Estado o con otras Comunidades Autónomas (art. 35.1 y 2 del Estatuto).

Y ya se advirtió también más atrás acerca de la incapacidad radical de esta *técnica estatutaria* (de fijación competencial indirecta o por remisión normativa) para actuar sobre materias sujetas a la competencia plena o absoluta del Estado, como son las «*migraciones... exteriores*» (aquí, la Comunidad Autónoma gallega, según el artículo 35.3 de su Estatuto, «podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos»). Indisponible tal materia por los Estatutos de Autonomía por determinación de la Constitución (art. 149.1.2.<sup>ª</sup>), lo es igualmente por la decisión del Estatuto gallego de apelar a posteriores normas es-

(65) *BOE*, 21-4, f. j. 2. El «reenvío operado atribuye a la Ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas», dice la *STC 29/1986*, cit., f. j. 2.B), reiterada por la *STC 21/1988, de 18 de febrero*, f. j. 2 (*BOE*, 1-3).

(66) *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, p. 355.

tatales para abrirla a la participación autonómica. La interpretación contraria del Estatuto es evidente que no resultaría conformada a la Constitución. Precizando la Comunidad Autónoma gallega para obtener competencias en aquel orden material de la utilización por el Estado del mecanismo de transferencia extraestatutario previsto en el artículo 150.2 de la Constitución.

## 2. *El incremento extraestatutario de las competencias de la Comunidad Autónoma gallega: en materia de emigración exterior y de legislación laboral*

Mecanismo que contempla el Estatuto gallego en sus artículos 29.5 y 36 y que, según el tenor literal del apartado 2 de aquel precepto constitucional, consiste en la transferencia o delegación por el Estado a las Comunidades Autónomas, autorizada por *ley orgánica*, de «*facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación*». La ley orgánica requerida «precisará en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las *formas de control que se reserve el Estado*».

La transferencia por este cauce de *facultades ejecutivas* en materia de *emigración* a la Comunidad Autónoma de Galicia activaría la tan deseada participación gallega en su gestión [como así se notó en el debate estatutario (67)], alcanzando, de este modo, significación mayor tanto sus competencias sobre colectividades gallegas en el exterior como la declaración programática del artículo 4.3 del Estatuto gallego, que imprime un peculiar sello u orientación política a su conjunto y, señaladamente, al artículo 29.1. Entre tanto, la búsqueda de soluciones *convenidas* con el Estado podría servir a la colaboración autonómica en este ámbito (68).

---

(67) Por el entonces diputado centrista ALZAGA VILLAAMIL: La emigración en tierras gallegas «es un problema nacional», por lo que «el Estado no puede... aprovechando la realidad del proceso autonómico, lavarse las manos...». Pero, «en forma detallada, con el estudio y con las garantías que ello requiere, precisamente en interés de Galicia, qué duda cabe que la Comunidad Autónoma gallega va a desempeñar, en colaboración con el Estado, un papel preponderante, un papel realmente importante en materia de emigración interior y exterior» (CORTES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional*, 20-11-1979, cit., p. 289, apud. CORTES GENERALES, cit., p. 217).

(68) Así ha sido en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias mediante el *Acuerdo de colaboración* suscrito por su Gobierno y el Instituto Español de Emigración, el 16-4-1985, para la atención de los ancianos españoles emigrantes que deseen retornar a España y carezcan de medios económicos (Res. 18-4; BOE, 21-5). Las Comunidades

No es éste, por fin, el lugar idóneo para reflexionar sobre la posible utilización de esta vía, y de la que despeja el artículo 150 CE, en su apartado 1, para acrecentar las competencias gallegas en el terreno propiamente *laboral* —y en el de las migraciones interiores, según el Estatuto gallego—, abriendo el monopolio legislativo del Estado a los *poderes normativos autonómicos legislativos* (con el límite que marca el respeto del *principio de igualdad básica* de las condiciones de trabajo, también *básicas*, de los españoles en todo el territorio del Estado: artículos 149.1.1.<sup>ª</sup> y 139.1, asegurado, en el caso de las delegaciones legislativas del artículo 150.1, por los «principios, bases y directrices» fijados en la ley marco u otra ley estatal, y, en el supuesto de las transferencias y delegaciones del artículo 150.2, por la invocación que el precepto hace a la naturaleza propia de las materias susceptibles de transferencia o delegación y por la exigencia de ley orgánica para su instrumentación) y *reglamentarios* de desarrollo de las leyes laborales del Estado (cuyos eventuales frutos encajarían, tanto en las «normas legislativas» a que alude el artículo 150.1, como en la interpretación que se ha generalizado del apartado 2 de dicho precepto constitucional). Son estas técnicas de entendimiento y valoración bien problemáticas en la doctrina y de difícil empleo, como es fácil colegir, en la práctica. Pero su posibilidad teórica debía quedar apuntada.

---

Autónomas «cuyos Estatutos otorguen competencias relacionadas con sus colectividades en el exterior y así lo soliciten» pueden contar con representantes en el Consejo General de la Emigración, órgano consultivo adscrito a la Dirección General del Instituto Español de Emigración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 10.4 del RD 1.339/1987, de 30 de octubre, sobre cauces de participación institucional de los españoles residentes en el extranjero).

