

ESTABLECIMIENTO Y SANCION DE OBLIGACIONES LABORALES POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

(Estudio a partir de la sentencia 39/1982
del Tribunal Constitucional)

SUMARIO

1. *Exposición del problema planteado.*—2. *Legislación laboral y Comunidad Autónoma Vasca.* A) La potestad normativa de las Comunidades Autónomas en el diseño constitucional. B) La potestad normativa del País Vasco.—3. *El establecimiento de subvenciones modales a las empresas por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.* A) Configuración general. B) El artículo 15 de la Ley de Presupuestos como norma básica y habilitante. a) Contenido y caracteres. b) Posibilidad de controlar su constitucionalidad. c) Análisis de su constitucionalidad. C) El Decreto 108/1981 como norma habilitada y de desarrollo. a) Alcance y significación. b) Los fundamentos jurídicos invocados. c) Análisis de su constitucionalidad.—4. *Reflexión final.*

RELACION DE ABREVIATURAS MAS UTILIZADAS

BOE	<i>Boletín Oficial del Estado.</i>
BOPV	<i>Boletín Oficial del País Vasco.</i>
C.A.	Comunidad Autónoma.
CEC	Centro de Estudios Constitucionales.
Const.	Constitución Española de 27-XII-1978 (<i>BOE</i> 29-XII-1978).
D.A.	Documentación Administrativa.
EA	Estatuto de Autonomía.
EAV	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (<i>BOE</i> 22-XII-1979).
ET	Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (<i>BOE</i> 14-III-1980).
IEE	Instituto de Estudios Económicos.
IEAL	Instituto de Estudios de Administración Local.

LOTG	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE 5-X-1979).
LPGV	Ley del País Vasco 8/1981, de 16 de julio, sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981 (BOPV 29-VII-1981).
RAP	<i>Revista de Administración Pública.</i>
REDA	<i>Revista Española de Derecho Administrativo.</i>
REDT	<i>Revista Española de Derecho del Trabajo.</i>
REVL	<i>Revista de Estudios de la Vida Local.</i>
RPS	<i>Revista de Política Social.</i>
TCO.	Tribunal Constitucional, sentencia del TCo.

1. EXPOSICION DEL PROBLEMA PLANTEADO

El presente estudio surge motivado por una controversia entre órganos del Estado a consecuencia de la cual el Tribunal Constitucional se ha visto obligado a dictar una sentencia que representa un episodio más de la pugna jurídica mantenida por el poder central y las Comunidades Autónomas, señaladamente la Vasca y la Catalana, respecto de las competencias que estas últimas ostentan en materia laboral. Es éste uno de los peligros o consecuencias que ha posibilitado la confusa redacción del Título VIII de nuestra Carta Magna al pronunciarse en términos deliberadamente ambiguos sobre la referida temática; términos que si bien propiciaron, y siguen concitando, su generalizada aceptación o *consenso* también es cierto que dan pie a la confusión y han acabado por convertir en práctica habitual, y casi necesaria, el recurso al Tribunal Constitucional a fin de que sea éste quien precise los términos en que han de entenderse las normas sobre el reparto de competencias (1). Tal y como se había advertido por la doctrina, «los lindes borrosos que existen entre la competencia estatal y la competencia de las Comunidades Autónomas darán origen, con toda probabilidad, a un gran número de conflictos y el Tribunal Constitucional tendrá que hacer un gran esfuerzo interpretativo para discernir a quién corres-

(1) Con precisión y realismo señala DE LA MORENA Y DE LA MORENA, «La larga marcha hacia las autonomías: una ilusión y un riesgo», en *REDA*, núm. 28, Civitas, 1981, pág. 94, que «ese riesgo no es otro que el que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas... entablen entre sí un pugilato sin tregua... para ver cuál de ellos se erige en definidor de sus respectivos ámbitos de competencia y servicios».

Precisamente por la importancia que TCo. posee en nuestro sistema institucional, desde el punto de vista de definir las competencias de cada C.A. en relación con el Estado, y buscando una mayor seguridad jurídica y política en tal operación AGUILÓ LUCIA, «La presencia de las nacionalidades y regiones en el Tribunal Constitucional», en *El Tribunal Constitucional*, D. Gral. de lo Contencioso-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, vol. I, págs. 362 y sigs., defiende que, por vía legislativa o, preferiblemente, política se tomen también en cuenta criterios territoriales en su composición.

ponde la competencia, si al Estado o a las Comunidades Autónomas» (2); cabalmente esa es la misión y contenido de las sentencias que, como la estudiada, se dictan en los conflictos de competencias suscitados entre el Estado y los entes regionales.

La forzosa y aludida proliferación de pronunciamientos constitucionales ha motivado el que a estas alturas (3) se disponga ya de cierto *corpus* doctrinal o elaboración autorizada del tema, esto es, el concerniente al reparto que de las competencias relativas a materias laborales se ha producido entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Integrando el contenido de los distintos fallos emitidos por el TCo. sobre la cuestión se ofrecerá una visión, sintética y panorámica, de tal distribución competencial, particularmente del alcance que posea el artículo 149.1.7.^a Const. en conexión con los Estatutos de Autonomía, incluyendo la específica referencia al Vasco, pues el caso enjuiciado se plantea en su ámbito aplicativo. Sobre tal «falsilla» o cuadrícula constitucional podrá enjuiciarse, ulteriormente, la legitimidad de la normativa impugnada al contrastar sus previsiones con los moldes competenciales derivados de la Const. y el EAV.

Como antecedentes que permitan comprender la índole y el alcance del problema sometido al conocimiento del TCo. conviene tener presentes los siguientes:

a) El día 16 de junio de 1981 el Parlamento Vasco aprobaba la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, en cuyo artículo 15.3 se expresaba que aquellas empresas a las que se subvencionara con recursos pertenecientes a los referidos Presupuestos vendrían obligadas a informar a su personal de tal beneficio y del destino conferido a esos fondos, autorizándose al Gobierno vasco a que desarrollase y reglamentase tal derecho de información.

b) Al amparo de esa norma, el Ejecutivo aprobó su Decreto 108/1981,

(2) LÓPEZ RODÓ, «El orden de competencias establecido en la Constitución, origen de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *El Tribunal Constitucional*, cit., vol. II, pág. 1467.

(3) Las presentes notas se cierran a finales de noviembre (1982).

La frecuente intervención del TCo. en temas relativos a la competencia de las Comunidades Autónomas (a título ejemplificativo, cfr. la enumeración que se realiza en nota 91) es explicable no sólo por las imprecisiones del modelo constitucional sino también porque, como indica MUÑOZ MACHADO (*Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 1979, pág. 57), «siempre que el Derecho del Estado sea conculcado o desconocido por las leyes que emanan de las Comunidades Autónomas, la fórmula de reestablecer el equilibrio en el reparto constitucional de competencias es el planteamiento de la cuestión ante el Tribunal Constitucional»; en sentido, similar, TOLIVAR ALAS, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, IEAL, 1981, pág. 143; asimismo, MENDIZÁBAL ALLENDE, «El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Dir. Gral. de lo Contencioso-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979; vol. II, pág. 1467, y SOSA WAGNER, «El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española», en *D.A.*, núm. 182, 1979, págs. 156 y sigs.

propuesto por el consejero de Trabajo y firmado por el lehendakari el 28 de septiembre de 1981 (4), viniendo estructurado su contenido en tres artículos. El primero obliga a las empresas beneficiadas con una subvención procedente de la Administración vasca a incluir en la información prevista en el artículo 64 y concordantes del ET los datos correspondientes al importe de las cantidades recibidas así como a su destino y utilización. El artículo 2.º califica como infracción laboral, a los efectos previstos en el artículo 57 ET, el incumplimiento de la anterior obligación y, en fin, el último determina la entrada en vigor del Decreto el día de su publicación en el periódico oficial vasco.

c) El 4 de diciembre de 1981 el Gobierno central acordó requerir de incompetencia a la C.A. a fin de que revocase la totalidad del Decreto, en razón a que el mismo representaba una invasión de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.7.ª Const. en conexión con los artículos 12.2 y 20.4 EAV; este requerimiento fue rechazado mediante escrito que tuvo entrada en la Delegación del Gobierno en el País Vasco el 15 de enero de 1982.

d) En nombre del Gobierno central, el abogado del Estado (5) formalizó el 8 de febrero de 1982 conflicto positivo de competencias frente al Decreto del Gobierno vasco (6), solicitando al TCo. que declarase la titularidad estatal

(4) Sobre la potestad reglamentaria del órgano ejecutivo de la C.A., en general, cfr. ARGULLOL MURGADAS, «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», en *D.A.*, núm. 182, cit., págs. 57 y sigs.

(5) El abogado del Estado, como órgano llamado —a tenor del artículo 82 LOTC— a actuar en defensa y representación del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la formalización de los conflictos positivos de competencia, pero no la intervención en las actuaciones previas al proceso, como es el requerimiento potestativo de incompetencia previsto en los artículos 62 y 63 LOTC; sobre el papel de la Abogacía del Estado en los conflictos de competencias o «intersubjetivos» cfr. las interesantes reflexiones de PABÓN DE ACUÑA, «Las funciones del abogado del Estado en el proceso constitucional», en *El Tribunal Constitucional*, cit., vol. III, pág. 1984.

(6) Puede ser oportuno recordar, como hizo TCo. de 28-VII-1981 (*BOE* 13-VIII-1981), que «el recurso de inconstitucionalidad es un medio de impugnación de una Ley, que tiene por objeto inmediato la determinación de su inconstitucionalidad sin que queden excluidas de su ámbito las normas que afectan a la delimitación de competencias, mientras que la finalidad del conflicto positivo de competencias es el determinar el titular de éstas cuando con motivo de una disposición, resolución o acto se entiende que uno de sus titulares invade el ámbito competencial de otro» (II, 1, 3.º).

De otro lado, la doctrina ha justificado la atribución al TCo. de los conflictos originados a partir de disposiciones sin fuerza de Ley, pues aunque también los Tribunales contencioso-administrativos hubiesen podido medir la validez de los reglamentos autonómicos con parámetros de constitucionalidad será frecuente —como en este caso— que el conflicto revele la existencia de leyes potencialmente inconstitucionales en las que se amparen las disposiciones directamente impugnadas. En base a ello «parece útil que el propio Tribunal Constitucional pueda resolver directamente este problema... concentrando así la resolución» (GARCÍA DE ENTERRÍA, «Posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspecti-

de las competencias controvertidas, así como la anulación de aquella norma, en base a las siguientes motivaciones:

— El conflicto de competencia está bien planteado, sin que pueda ser óbice para su admisibilidad el no haber impugnado anteriormente, por inconstitucional, el artículo 15.3 de la LPGV;

— el Decreto no puede entenderse como una reglamentación dictada en materia de gasto público ni es tampoco reconducible a alguna de las competencias poseídas por la C.A. vasca;

— en definitiva, se trata de una disposición laboral de carácter reglamentario que incide sobre el ordenamiento jurídico, sin limitarse a proveer a su ejecución, y que, consecuentemente, está dictada con radical incompetencia, pues invade la esfera de atribuciones reservada al Estado por el constituyente.

e) Por el contrario, el Gobierno vasco se opuso a tales alegaciones solicitando que la sentencia del TCo. declarase la plena constitucionalidad del precepto dado que respeta el orden de competencias establecido por la Const. y el EAV; asimismo el Parlamento vasco compareció en el proceso, sumándose a la tesis del Ejecutivo y solicitando que se afirmase la titularidad de la C.A. en la competencia discutida.

Con finalidad clarificadora podría decirse que son dos los núcleos de reflexión que se suscitan al hilo de la impugnación del Decreto 108/1981, uno de carácter procedimental o instrumental y el otro sustantivo a referido al fondo del problema. Ambos serán abordados con detalle más adelante, interesando en este instante tan sólo el dejarlos apuntados:

— Así, por lo que al primero de ellos concierne, se trata de determinar si la férula protectora del artículo 15.3 LPGV es lo suficientemente consistente como para impedir el cuestionamiento de la norma dictada a su amparo en tanto no sea, con carácter previo, ella misma impugnada. Ya se ha dicho que la Ley de Presupuestos fue aprobada y publicada normalmente sin que se objetase en modo alguno sobre su validez; al suceder lo contrario con su Decreto de desarrollo debe despejarse esta alternativa: o bien el precepto reglamentario se ajusta a los términos de la habilitación legislativa, en cuyo caso habría que atacar la legitimidad de ambos, o bien se sobrepasan los límites de tal autorización incurriendo en una desviación de poder e invadiendo terrenos vedados a la potestad normativa del Gobierno vasco.

— Por otro lado es claro que el problema planteado se incardina en el sistema de distribución competencial delineado por el Título VIII de la Const.; un sistema de lista única en el cual las soluciones quedan diferidas a los res-

vas», en *El Tribunal Constitucional*, cit., vol. I, pág. 55); en sentido parcialmente discrepante, aunque aceptando semejante interpretación de las disposiciones legales, DÍEZ MORENO, «El control constitucional de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas» *ibidem*, pág. 726. Un bosquejo del trámite procedimental a seguir en estos casos, básicamente contenido en los artículos 76 y 77 LOTC que remiten a las previsiones para los conflictos positivos, en GÓMEZ DE LAS ROCES, «El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas», *ibidem*, pág. 341.

pectivos Estatutos de Autonomía, correspondiendo la competencia residual al Estado y siendo posibles las variaciones del reparto inicial, tanto por su ampliación cuanto por la eventual operatividad de los mecanismos previstos en el artículo 150 Const. Por ello es lógico que tanto la sentencia del TCo. cuanto las presentes páginas se preocupen de valorar el diseño que la Carta Magna y el EAV han puesto en pie respecto de la normación laboral.

2. LEGISLACION LABORAL Y COMUNIDAD AUTONOMA VASCA

Sin perjuicio de cuanto se diga más adelante conviene resaltar que el origen del conflicto considerado se encuentra en la aprobación por parte del Gobierno vasco de una disposición calificando ciertas conductas como infracción laboral y previendo su correspondiente sanción, esto es, en la producción de una norma inicialmente inmersa en la esfera laboral. De ahí que sea preciso indagar el grado de potestad normativa que sobre el particular posean los órganos autonómicos; puesto que el respectivo EA y las previsiones constitucionales son los preceptos a partir de los cuales ha de dilucidarse quién y con qué alcance es el titular de la competencia debatida, si el Estado o el ente regional, se pasará revista tanto al texto constitucional cuanto a su concreción respecto del País Vasco.

La concepción constitucional del sistema autonómico responde a unos principios inspiradores de carácter general que, al tiempo, deben utilizarse como canon hermenéutico de los propios mandatos supralegales (así, los principios de solidaridad, de prohibición de privilegios, de igualdad, de libre circulación de las personas y los bienes, de prevalencia del interés general, etc.), pero interesando en esta sede, y de modo único, el análisis de las facultades asumidas por el País Vasco respecto de la legislación laboral no importa tanto el profundizar en esos criterios (7) cuanto el compendiar las directrices que presiden ese reparto de competencias (8):

(7) Esos límites o principios a los que debe sujetarse el ejercicio de toda potestad regional son referidos por la doctrina, a los intereses nacionales y de otras regiones, al ámbito territorial y competencial de la propia C.A., las obligaciones internacionales, los principios de igualdad, solidaridad y libre circulación, etc. Sobre el tema véase, entre otros, FERRANDO BADÍA, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, 1978, págs. 415 y sigs.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «El problema de los límites de la potestad regional», en *D.A.*, núm. 182, cit.; ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, 1980, págs. 190 y sigs.; ARGULLOL MURGADAS, «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, cit., vol. I, págs. 229 y sigs.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Autonomía y sistema de fuentes», en *La Constitución española y las fuentes...*, citado, vol. II, pág. 868; ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, 7.ª edición, Tecnos, 1981, vol. I.1, págs. 92 y sigs., y VILLARROYA, «Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes...*, citado, vol. I, pág. 163.

(8) Cfr. el propio Título VIII de la Const. (esp. arts. 147-150) y la sentencia del

a) Para determinar si una materia es competencia del Estado o de la C.A., o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisivo el texto del EA de la C.A. (9), pues es a su través como se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo no cabe duda de que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el artículo 149.3 Const.

b) La anterior afirmación, sin embargo, no debe conducir a la idea de que una vez promulgado el EA sea su texto el único que deba ser tenido en cuenta para realizar la tarea interpretativa requerida por la delimitación competencial. Si se procediere de tal modo se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que también forman parte los Estatutos de Autonomía, en su calidad de normas institucionales básicas de las correspondientes Comunidades Autónomas.

c) De las anteriores consideraciones se desprende que el EA, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que ésta determina no agotan su virtualidad en el momento de la aprobación del Estatuto, sino que continúan siendo operativos a la hora de aplicar e interpretar esas disposiciones estatutarias que asumen las competencias.

d) Aquellas competencias residuales a nivel constitucional, por no quedar comprendidas en las listas de los artículos 148 y 149 Const., que sean asumidas por el EA corresponderán a la C.A. (art. 147.1, d Const.) mientras que si no vienen incorporadas a las facultades regionales a través de tal mecanismo permanecen en manos del Estado (art. 149.3 Const.).

e) El derecho estatal es siempre supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas prevaleciendo (en el hipotético caso de un conflicto entre ambos) sobre el derecho de éstas, salvo en materias que las mismas tengan atribuidas en exclusiva. Es decir, «el Estado es competente sobre las materias atribuidas por el artículo 149.1 a su exclusiva competencia, sobre las materias atribuidas a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas que éstas no hayan asumido en sus Estatutos, y sobre el resto de materias que no siendo de la competencia exclusiva de ninguna de las dos partes no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos; y las Comunidades Autóno-

TCO. 18/1982, de 4 de mayo (BOE 18-V-1982 y nuevamente publicado en el de 9-VI-1982) para los tres primeros apartados.

(9) De modo gráfico señala BERMEJO VERA, «El principio de reserva legal en las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes...*, cit., vol. I, página 373, que «como consecuencia lógica del silencio de la Constitución en determinados asuntos autonómicos, los Estatutos supondrán una especie de 'prolongación' del valor y función del texto constitucional en el ámbito espacial de las respectivas Comunidades Autónomas».

mas sólo podrán gozar de competencias si éstas son asumidas por sus Estatutos» (10).

f) Pero a partir del proceso político-legislativo seguido tras la aprobación del texto constitucional y de los primeros Estatutos puede afirmarse que, en la actualidad, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede venir dada no sólo por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas de delegación o transferencia previstas en el artículo 150.2 del texto fundamental, como expresamente afirma el artículo 71 LOTC, sino también por las Leyes ordinarias, como se desprende de los artículos 63.1 («las Leyes correspondientes»), 63.3 («las disposiciones legales»), 67 («ley o norma con rango de Ley»), 69.2 («Leyes ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas») o 72 («preceptos legales») de la LOTC. Y es que «desde la promulgación de la Constitución hasta la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha habido un giro interpretativo importante en lo que se refiere al mecanismo de la delimitación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, giro que tiende a incluir en el proceso de distribución competencial todo tipo de normas con rango de Ley, lo que en una primera interpretación no parecía posible» (11).

(10) ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, cit., pág. 155; también cfr. LÓPEZ RODÓ, *Las autonomías, encrucijada de España*, Ed. Aguilar, 1980, pág. 86: «El artículo 149 de la Constitución otorga, pues, por vía negativa, unas competencias indefinidas a las Comunidades Autónomas, y estas competencias indefinidas pueden atribuirse no tan sólo a las... del artículo 151 sino también a las del artículo 143 ya que éstas, transcurridos cinco años podrán ampliar sucesivamente sus competencias.» Con ánimo de síntesis, COSCULLUELA MONTANER, «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», en *RAP*, núm. 89, CEC, 1980, página 31, ofrece este esquema sobre el reparto de competencias: 1.º El artículo 149 señala las competencias exclusivamente atribuidas al Estado.

2.º Al margen de ellas o, si se prefiere, dentro del marco que esa lista del artículo 149 conforma, los Estatutos pueden atribuir a la C.A. el resto de las competencias posibles.

3.º Por el contrario, las Comunidades que deben encuadrarse en el marco del artículo 148, y durante el período que éste señala, sólo pueden recoger en sus Estatutos las competencias expresamente relacionadas en la lista de dicho artículo.

4.º Las materias no previstas en cada Estatuto corresponden al Estado.

(11) Recoge esta situación FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus reglas de fondo», en *El Tribunal Constitucional*, cit., vol. II, pág. 1101; el inicial consenso surgido alrededor de esa regulación y su significado se rompió con el transcurso del tiempo, y la polémica sobre la viabilidad de esas «leyes horizontales» fue, en buena parte, la causante del conflicto originado por la LOAPA, finalmente residenciada ante el TCo. para su examen. Sobre el alcance de esta «ampliación» de las fuentes delimitadoras de las competencias, AGUILÓ LUCIA y MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Derecho Autonómico*, Fernando Torres Editor, 1982, págs. 110 y sigs.

g) Asimismo, quizá convenga anotar que la necesidad de delimitar con precisión las competencias propias de estas organizaciones de carácter territorial obedece a su intrínseco carácter de poder limitado, pues «autonomía no es soberanía» y a que el Estado ha de quedar en una posición de superioridad respecto de ellas. De aquí que la Constitución precise el ámbito de gestión de estos poderes autónomos circunscribiéndolos al «de sus respectivos intereses» (artículo 137), concepto a concretar en cada supuesto por las normas del ordenamiento jurídico estatal y no del autonómico (12).

h) Aunque en un orden práctico las dificultades son numerosas e importantes, desde un punto de vista teórico el reparto competencial obedece al principio de atribuir al Estado las potestades correlativas a los intereses de carácter general, permitiendo a cada C.A. que asuma competencias para gestionar sus intereses propios. La traducción normativa de tal axioma no ha sido sencilla ni esquemática porque «la técnica (misma) utilizada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance y dado que un mismo objeto es susceptible —generalmente— de ser situado en diversos campos» (13).

A) *La potestad normativa de las Comunidades Autónomas en el diseño constitucional*

El precepto constitucional que preside la aproximación al tema cuya investigación se propone ahora es el apartado séptimo del artículo 149.1, conforme al cual «el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas». Por consiguiente, es lógico que el interés inmediato se centre en aquilatar la significación de tal mandato tanto en conexión con los restantes de la Ley Fundamental cuanto, sobre todo, con atención a la doctrina sentada por el TCo. en sus diversas sentencias (14).

Por lo pronto, la referencia a la legislación laboral aparece incluida en una lista de pretendidas competencias exclusivas en favor del Estado; ese calificativo matizador obedece al hecho de que la competencia predicada por el constituyente termina adquiriendo un carácter relativo, de modo tal que algu-

(12) TCo. 2-II-1981 (BOE 24-II-1981), sobre la Ley de Bases de Régimen Local, donde también se señala que precisamente esa posición de superioridad del Estado en relación con los demás entes permite afirmar que «el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias»; en parecidos términos, TCo. 14-VII-1981 (BOE 13-VIII-1981), II, 3.º

(13) TCo. 22-XII-1981 (BOE 14-I-1982), II, 2.º

(14) Una primera aproximación al tema, en buena parte ahora utilizada, en SEMPERE NAVARRO, «El Consejo Murciano de Relaciones Laborales», en *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, núm. 4, 1982-83.

nas de las materias son realmente de competencia concurrente. No es otra cosa lo que sucede acerca de la legislación laboral cuyo monopolio es, acto seguido de su atribución al Estado, excepcionado respecto de su ejecución y en beneficio de las nacionalidades o regiones cuyos Estatutos así lo determinen. Señalada ya con tal reflexión la paradoja inherente al método distribuidor de competencias adoptado por el artículo 149.1 Const. (15), no queda más solución que la de intentar clarificar el aserto constitucional, procediendo a descifrar pormenorizadamente cada uno de sus elementos no con ánimo exegético o de comentario, sino con el de indagar su propio significado (16).

a) Tal y como ha puesto de relieve la doctrina más especializada, un correcto entendimiento del precepto constitucional presupone la distinción entre los conceptos, no siempre claros, de materia, facultad y competencia (17).

La competencia debe equipararse a la titularidad de una potestad o función pública sobre una materia, de modo que en ella pueden distinguirse el sujeto o titular, el contenido y el objeto de la competencia; el sujeto se corresponde con

(15) En este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *REVL*, núm. 201, 1979, tras poner de manifiesto cómo «esta técnica que se plasma en el artículo 149.1 es típica de los esquemas federales y tiende a configurar las competencias del Estado como competencias de atribución y, correlativamente, las de las Comunidades Autónomas como competencias de derecho común» (pág. 14), señala que su ambigüedad «ha dejado muy tranquilos a los políticos, aunque sólo sea porque les ha permitido aplazar los problemas, pero a los juristas, que por formación y oficio somos y tenemos forzosamente que ser más rigurosos, nos resulta extremadamente desconcertante» (página 15).

Como muestra patente de esas contradicciones o vaguedades adviértase cómo tras el enunciado inicial del artículo 149 cabría esperar que siguiera una lista de materias, especificando en cada caso qué facultades correspondían al Estado; sin embargo, en unos supuestos se enumeran facultades y en otros materias, sin especificar qué potestades se consideran exclusivas del Estado (se sobreentiende que todas), a lo que se añaden los problemas derivados de que el Estado se reserve en algunos casos la competencia sobre la legislación «básica» o las «bases» normativas.

(16) La operación se justifica por el propio mecanismo constitucional de reparto de competencias pues «el sistema de lista, que consiste básicamente en una tabla enunciativa de materias y que es el más comúnmente utilizado... no produce, lógicamente, un proceso automático o directo de traspaso de competencias. Precisa, por el contrario, de una adecuada interpretación del alcance de la transferencia en cada una de las materias enunciadas en la lista». COSCULLUELA MONTANER, «En torno a la transferencia de funciones», en *Autonomías regionales en España*, IEAL, 1978, página XVI.

(17) Cfr. BLASCO, «Sobre el concepto de competencias exclusivas», en *REDA*, número 29, Civitas, 1981, págs. 311 y sigs., y SALAS HERNÁNDEZ, «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva territorial», en *Descentralización administrativa y organización política*, tomo II, 1973, págs. 310 y sigs.

el ente público que detenta la competencia; el objeto o sustento consiste siempre en la materia sobre la cual recaen las concretas facultades del titular: la materia, pues, no se identifica con la competencia, sino que es uno de sus elementos integrantes (18). El contenido, en fin, está constituido por determinadas facultades o potestades que recaen sobre el objeto de la competencia: esos poderes o facultades tampoco se identifican, pues, enteramente con la competencia y pueden tener carácter legislativo, reglamentario y ejecutivo o de gestión.

A partir de la anterior distinción se explica el hecho de que una misma materia pueda estar atribuida en bloque a uno de los dos entes —Estado o Comunidad Autónoma— sobre los cuales se reflexiona o bien venir funcionalmente dividida entre ambos. Así, la equivocidad que comporta la calificación de una competencia como exclusiva (19) ha de resolverse en el sentido de que la misma no puede equivaler únicamente a que el ente titular disponga por completo sobre la materia en cuestión, pudiendo ejercer sobre ella toda clase de potestades (legislativas, reglamentarias, etc.), sino en el de estimar también como exclusiva una competencia cuando su titular pueda desplegar todas las potestades de una determinada calidad (v. gr., legislación); desde luego, la competencia sería compartida o concurrente si dos titulares poseyeran potestades de idéntica naturaleza sobre una misma materia (20).

En definitiva, por lo que respecta al contenido de la competencia o facultades propias del titular, en ocasiones el constituyente las atribuye todas a un mismo ente y en tal supuesto hay una materia en bloque definida como competencia exclusiva. Pero en otros casos, la exclusividad competencial adquiere un sentido más matizado; así, y por lo que aquí interesa, respecto de la legislación laboral se atribuyen al Estado determinadas facultades (su aprobación) mientras que las de otro tipo (su ejecución) son conferibles a las Comunidades Autónomas por vía estatutaria. También aquí se está, a tenor del criterio expuesto, ante una competencia exclusiva pues las facultades íntegras de legislación corresponden al Estado, en tanto que las de ejecución a la C.A.; lo que su-

(18) Como indica BLASCO, *Sobre el concepto...*, cit., pág. 312, «a pesar de ello, a veces se confunden ambos conceptos en el lenguaje jurídico corriente, aunque esto suele ser debido a que entonces se está atribuyendo toda la materia en bloque —es decir, todas las facultades sobre una materia— a un determinado ente público».

(19) En su sentencia de 16-XI-1981 (BOE 28-XI-1981) el propio TCo. se refiere «al sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo 'exclusivo' se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía» (II.1.3.º); en sentido similar TCo. de 8-II-1982 (BOE 26-II-1982), II.1.3.º

(20) MUÑOZ MACHADO, «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», en *Rev. Dpto. Derecho Político* (UNED), núm. 5, 1979-1980, págs. 71 y sigs., se manifiesta en tal sentido; véase también la reflexión de GARCÍA DE ENTERRÍA en el «Estudio preliminar» a *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, IEE, 1980, esp. pág. 26.

cede es que «no existe en puridad una competencia exclusiva sino dos: la competencia exclusiva de legislación y la competencia exclusiva de ejecución, cada una en poder de un ente distinto» (21).

A la postre, y sin prejuzgar el tema de si los poderes regionales pueden dictar o no reglamentos de ejecución y qué deba entenderse por tales (22), la legislación laboral es objeto de una competencia articulada o compartida entre el Estado y la C.A. cuyo EA así lo disponga. Así el concepto de competencia compartida acaba siendo compatible con el de competencia exclusiva, porque «lo relevante para que una competencia pueda considerarse exclusiva no es que se proyecte sobre toda una materia... sino en la medida en que se haya atribuido a un ente estén excluidos de su titularidad los demás» (23). Esa titularidad pertenece al Estado en el momento genético de la «legislación laboral», pero se permite la incorporación de la C.A. en su fase de «ejecución»; precisamente lo que estos conceptos quieran significar con exactitud es el objeto de las reflexiones que siguen.

b) En primer término es preciso indagar lo que se entienda por «*legislación*», en particular, si con tal concepto se alude a cualquier acto normativo o si únicamente a la Ley en sentido estricto, como prescripción emanada de las Cortes Generales.

El concepto de «legislación» viene siendo entendido por parte de la doctrina laboralista no como referido a la Ley formal, emanada del poder legislativo, sino como equiparado a «la acción normativa en su conjunto» con la importante consecuencia, a su virtud, de que las Comunidades Autónomas no podrían obtener competencia normativa alguna en materia laboral (24). Esa opinión contrasta, sin embargo, con la de quienes sostienen que la «legislación» que el artículo 149.1.7.^a Const. configura como competencia exclusiva del Estado no

(21) BLASCO, *Sobre el concepto...*, cit., pág. 313.

(22) SERRANO TRIANA, «Problemas de la legislación compartida, la Ley y el Reglamento de las Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 24, 1980, explica que la presencia de las regiones en las materias y competencias en que concurre con el Estado «se manifiesta o puede manifestarse en reglamentos autonómicos emanados por los órganos ejecutivos de la región, pero no por normas legislativas... y, por tanto, el reglamento regional se ordena directamente a la Ley estatal no como *lex specialis* sino, pura y simplemente, como norma subordinada en el grado inferior de la misma línea jerárquica normativa» (pág. 102). Justamente, esa sería la función del reglamento autonómico si la C.A. tuviere competencias compartidas, en sentido propio, sobre la legislación laboral.

(23) SALAS HERNÁNDEZ, «Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya», en *REVL*, núm. 205, 1980, pág. 17.

(24) Se pronuncian en este sentido DE LA VILLA GIL y DESDENTADO BONETE, «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*, SELSA, 1980, pág. 161.

engloba a la potestad reglamentaria sino solamente a la poseída por la Cámara legislativa ya que «legislar es dictar leyes, y sólo eso» (25).

Por tanto, ante la falta de unanimidad en el entendimiento de este concepto y las contrapuestas consecuencias que de una u otra postura se deriva —esto es, que el Estado retenga como facultad propia y privativa la de dictar reglamentos laborales, o bien que esa función pueda ser asumida por la C.A.— más útil que profundizar en la polémica aportando argumentos en uno u otro sentido es el acudir a la ya existente y dirimente interpretación «auténtica» brindada por el TCo. Las diversas sentencias que se han pronunciado sobre el particular sostienen la tesis de que cuando la Constitución utiliza el concepto de legislación como definitorio del ámbito en que la C.A. puede adquirir competencias propias tal noción ha de entenderse en sentido material, abarcando a toda norma con independencia de su rango. En resumen, los fundamentos en que se apoya tal doctrina son los siguientes:

1.º No puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad, que relativiza la distinción entre los productos normativos con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de Ley y que, por el contrario, acentúa otros aspectos (26).

2.º En esa misma dirección, se piensa que la distinción entre Ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de la eficacia, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia, que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral pues desde esta perspectiva, si no siempre, es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la Ley y el reglamento, dependiendo 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 concedida para su desarrollo reglamentario (27).

3.º La distinción clásica entre Ley y reglamento recibe su sentido de la necesidad de diferenciar, en razón de sus fuentes, las normas procedentes de un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución) de las dictadas por otro que, por el contrario, es radicalmente limitado y, salvo muy contadas excepciones, sólo puede actuar cuando el primero lo habilita. Pero esta distinción clásica no es ni puede ser, por definición, criterio de delimitación competencial pues no hay materia alguna en la que, estando la legislación atribuida al Estado, no pueda ser regulada por el legislador (28).

(25) MONTROYA MELGAR, *Derecho del Trabajo*, 4.ª edic., Tecnos, 1981, pág. 104.

(26) TCo. de 4 de mayo de 1982, cit.

(27) TCo. de 14-VI-1982 (BOE 28-VI-1982), recogiendo principios sentados por la citada en nota precedente.

(28) TCo. de 14 de mayo de 1982, cit.; poco antes la de 4 de mayo de 1982, citada, explicaba que cuando la Constitución emplea el término «legislación laboral»

4.º A ello añádase el hecho de que una rígida diferenciación de la capacidad normativa poseída por los órganos ejecutivos de carácter regional respecto de la propia de la Asamblea legislativa podría comportar la postergación de ésta en materias sobre las cuales la C.A. poseyera tan sólo facultades de carácter reglamentario (29).

5.º De este modo, el concepto que debe prevalecer cuando se trata de indagar el significado del vocablo «legislación» en el contexto del artículo 149.1 Const. no es el formal, constreñido a las Leyes emanadas del Parlamento, sino el material referido al conjunto de normas jurídicas. El ejercicio de la potestad estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero alude el artículo 149 Const. no requiere, como corolario, la promulgación de leyes de bases o leyes marco, pues «la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no

y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el concepto 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 la política legislativa, del instrumento legal) puede lograrse. Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos», dentro de los cuales deben incluirse «los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa».

(29) El argumento, basado en el esquema constitucional de reparto de poderes, lo expone MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Provincia-Entidad local y Comunidades Autónomas uniprovinciales», en *REVL*, núm. 209, 1981, pág. 87: «La Asamblea debe retener no sólo poderes de fiscalización sino también de normación, bien sea por vía legislativa, bien por vía reglamentaria. Hay que tener en cuenta que en gran parte de las materias que sean de la competencia de la Comunidad Autónoma ésta no va a disponer de poderes legislativos, sino solamente ejecutivos o administrativos. Si en las que esto suceda la Asamblea no tiene más poderes que los de control, y todas las funciones reglamentarias corresponden al Consejo de Gobierno, la capacidad de participar en la efectiva ordenación de los asuntos regionales por parte de ella quedará muy limitada...»

También BASSOLS COMA, «Las diversas manifestaciones de potestad reglamentaria en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes...*, cit., vol. I, página 356, sostiene similar postura: «La equiparación para las Comunidades Autónomas de normas reglamentarias por las fuentes de procedencia es extremadamente inflexible y no responde a la naturaleza de estas entidades, ya que reduciría a los órganos legislativos a la mera función de aprobación de normas con 'fuerza de ley', con toda la gama de incertidumbre que sobre las mismas existe.»

formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente» (30).

En base a estas consideraciones o antecedentes judiciales la sentencia estudiada sienta como premisa la afirmación de que cuando el precepto constitucional de referencia utiliza el de «legislación» como concepto delimitador para reservar al Estado todas las operaciones inherentes a su aprobación ha de prevalecer la acepción material y no la limitada a las Leyes formales o actos normativos que se le equiparan en cuanto procedentes de «quienes, por excepción o por delegación, pueden introducir normas con valor de Ley» (31). Por tanto, en la reserva que a favor del Estado fija el constituyente respecto de la «legislación» se entienden comprendidas no sólo las Leyes y normas de valor asimilado, sino cualesquiera prescripciones jurídicas escritas y de carácter general; en particular, téngase por demostrado que ese concepto constitucional es lo bastante amplio como para incluir en él a los reglamentos.

c) Por otro lado, conviene precisar el significado de la Constitución al permitir a las diversas Comunidades Autónomas que, a través de su correspondiente EA, asuman la «ejecución» del bloque normativo laboral; por descontado, se trata de permitir la atribución de una potestad de carácter administrativo, toda vez que la legislación es atributo exclusivo del Estado. Ahora bien, «¿significa tal regulación que la competencia legislativa en tales materias es de pertenencia estatal y la reglamentaria para su 'ejecución' propia de las Comunidades Autónomas? ¿Estamos ante supuestos de regulación *per saltum* que combinan o entrecruzan los principios ordenadores de competencia por razón de la materia y el territorio y de jerarquía normativa, subordinando los reglamentos de las Comunidades Autónomas a las leyes del Estado?» (32).

Por tanto, no queda bien definido el tipo de poderes que deben entenderse atribuidos a la C.A. cuando la Const., su EA o las Leyes Orgánicas hagan referencia solamente a la «ejecución». El problema se centra, especialmente, en la

(30) TCo. de 28-VII-1981, cit., apartado II.6.2.º Ese mismo criterio es reiterado y ampliado por la sentencia 1/1982, de 28 de enero (BOE 26-II-1982), explicando que «de esta visión material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido...» (II.1.3.º).

(31) Extracto del apartado II.7.º de la sentencia estudiada: la que dicta el TCo. el 30-VI-1982 (BOE 16-VII-1982) resolviendo el conflicto positivo de competencia 36/1982 promovido por el Gobierno de la nación; sentencia carente de votos particulares y de la que ha sido ponente el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra. En ese mismo pasaje del razonamiento se añade que «la ambigüedad del vocablo 'legislación' cobra así un definido contenido en una línea argumental que, por lo demás, ha sido asumida por la doctrina que se ha ocupado del tema».

(32) Véase tales interrogantes y su razonada respuesta, a partir de los primeros Estatutos de Autonomía, en CASAS BAAMONDE, «Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas», en REDT, núm. 1, 1980, págs. 45-46.

potestad de dictar reglamentos de ejecución de leyes estatales; la Carta Magna, al reservar al Estado en materias como la laboral solamente la legislación, parece admitirlos, con lo que debería excluirse la posibilidad —prevista en el artículo 20 de la Const. de 1931— de emanar reglamentos para la ejecución de leyes estatales por parte del Gobierno central, precisamente por venir atribuida la ejecución al ente regional (33).

No es ésta, sin embargo, la orientación que se acoge en el vigente ordenamiento jurídico, según pudo comprobarse inequívocamente a partir de la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía; así, el EA catalán sujeta el ejercicio de las funciones autonómicas meramente ejecutivas a «las normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado» (artículo 25.2); por su lado, el EAV incluye en tales funciones ejecutivas solamente las de «dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes» (34). A partir de tal respuesta normativa ha adquirido prevalencia la interpretación conforme a la cual ejecutar la legislación no equivale a reglamentarla, a desarrollarla, sino a proveer lo necesario para traducirla en la práctica, organizando servicios, estableciendo procedimientos, disponiendo medios instrumentales, etc. Queda así confirmada la opinión a tenor de la cual la ejecución de la legislación laboral se identifica con «la acción administrativa laboral en los aspectos tradicionales de policía, fomento y prestación o servicio público, y con la potestad reglamentaria de los órganos autonómicos» (35).

Por su lado el TCo. ha realizado una interpretación sistemática de la Cons-

(33) En este sentido, VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, 1982, pág. 301. Asimismo, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, 1980, tomo I, a la pregunta de si los reglamentos de la C.A. pueden desarrollar Leyes estatales, daban una respuesta afirmativa por referencia a los supuestos en los que (la Const.) disocia ambas funciones, reservando unas veces al Estado solamente la legislación y llamando expresamente en otros a las Comunidades Autónomas al desarrollo y ejecución de aquéllas. Así ocurre, por ejemplo, en materia laboral, en la que el artículo 149.1.7.º refiere la reserva estatal a la 'legislación laboral' exclusivamente, remitiendo su 'ejecución' a los órganos de las Comunidades Autónomas» (pág. 289). Nótese cómo esta interpretación, que no ha prosperado, realizaba una asimilación entre las funciones de «ejecución» y las de desarrollo de la normativa rechazada por el TCo.

(34) Art. 20.4 EAV; estas fórmulas o similares se repiten en los diversos Estatutos: así puede verse el art. 24 EACantabria, art. 12 EA Asturias, art. 37.3 EAGalicia, art. 36.6 EA Aragón, art. 31.2 EACastilla-La Mancha, art. 29.2 EACanarias, etc.; es muy claro el EARioja, que dedica su Título I al tema de «la ejecución de la legislación del Estado» y establece que «corresponde a la C.A., ajustándose a los términos que establezcan las leyes y, en su caso, a las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva» (art. 10.1).

(35) Tal es la opinión de DE LA VILLA GIL y DESDENTADO BONETE, «Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978 (Las relaciones laborales y la Seguridad Social)», en *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, CEC, 1980, pág. 423.

titución, integrándola con sus precedentes históricos, y ha conferido al concepto de ejecución una vertiente básicamente interna, orientada hacia las propias estructuras administrativas, de modo tal que la ejecución de una norma venga a significar el proveer a cuanto precise su puesta en práctica, incluyendo los pertinentes actos de administración o la aprobación de reglamentos internos de organización de los servicios para la mera estructuración interna de la organización administrativa» (36). En definitiva, ejecutar la legislación no es normar en su desarrollo sino organizar los servicios y procedimientos necesarios para ponerla en práctica

Quando el constituyente admite la intervención de los poderes autonómicos en la ejecución de la normativa laboral no está, ciertamente, vedando la posibilidad de que a la C.A. se le reconozca un ámbito de actividad reglamentaria, pero sí circunscribiendo la misma a los estrictos aspectos ejecutivos, o sea, los destinados a la administración u organización de los servicios administrativos implicados en su tarea; lo inadmisibile es que invocando esa ejecución se proceda al desarrollo de la normativa laboral. De modo inequívoco y expeditivo el TCo. ha zanjado cualquier posible impugnación de la interpretación expuesta al sostener que «no pertenece al ámbito competencial autonómico, en la materia que nos ocupa, la potestad reglamentaria de desarrollo, que complementa o pormenoriza una ley, sin que —y esto es obvio— pueda extraerse de aquí la idea de que lo demás es de válido ejercicio por los poderes autonómicos»; conclusión última de este análisis es que «la legislación comprende los reglamentos y que los de desarrollo no están dentro del ámbito competencial autonómico» cuando se trata de temas laborales (37). Precisamente el alcance con que haya de entenderse la laboralidad de los problemas jurídicos es cuestión sobre la que se reflexiona de modo inmediato.

d) Si la valencia de los dos términos precedentes puede calificarse como genérica, extendida a todas las ramas del ordenamiento o materias en las que el Estado posee competencia exclusiva sobre la legislación mientras que la C.A. la puede ejecutar, el que ahora se afronta ya afecta exclusivamente al área laboral, pues se trata, justamente, de aquilatar la amplitud de este calificativo. Recuérdese que se está indagando la capacidad normativa de la C.A. en conexión con el establecimiento de obligaciones patronales y la tipificación como falta laboral de su infracción y que si, según se ha visto, el ente regional carece de facultades reglamentarias y legislativas en la materia el precepto a cuyo través se lleva a cabo la operación resultaría inconstitucional.

(36) TCo. de 14 de junio de 1982, cit.

(37) Apartado II.8, *in fine*, sentencia estudiada. TCo. de 27-VII-1982 (BOE 18-VIII-1982) reitera, una vez más, este criterio y explica que el término «legislación laboral» incluye «los reglamentos ejecutivos que complementan o desarrollan la ley, los que, por tanto, son también competencia del Estado, atribuyendo sólo a dicha Comunidad vasca la potestad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en materia de su competencia» (II.11.1.º).

Antes de sostener como definitiva tal conclusión es necesario aclarar qué se entiende por «legislación *laboral*» a los efectos competenciales de que se viene hablando: dónde se sitúan y cuáles son las fronteras de esa parcela del ordenamiento jurídico. A este respecto, y como preliminar, interesa recordar que, sobre los confines de cualquier rama del ordenamiento, el TCo. mantiene una actitud escéptica y pragmática que, a la postre, se traduce en la remisión de tal concreción a lo que el propio Tribunal vaya estimando caso por caso y a la vista de la norma fundamental; al menos, así se desprende de la afirmación conforme a la cual «el contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento no es en modo alguno preciso y la referencia a estos sectores como criterio de delimitación competencial hace depender esta limitación de la opción que se adopte dentro de una polémica doctrinal siempre viva» (38).

Por su lado, un amplio núcleo de la doctrina laboralista ha entendido que lo laboral debe asimilarse, al margen de las materias pertenecientes a la Seguridad Social, al conjunto de temas que vienen siendo objeto de su atención: las recopilaciones legislativas o los propios manuales delimitan, en primera instancia, su contenido; la misma aproximación podría realizarse si ya estuviese confeccionado el código de trabajo «de todas las disposiciones generales laborales» previsto en la disposición adicional 3.ª ET. Acaso con diferentes matizaciones, pero sin discrepancias de fondo, este sector doctrinal entiende la laboralidad en toda su extensión conceptual:

— Se equipara lo laboral a todo aquello que se relaciona con el núcleo de imputación del Derecho del Trabajo, esto es, con las actuaciones individual y colectiva de los trabajadores o con los órganos y procedimientos formales para su defensa. «En este sentido, es importante insistir en que la carencia de potestades normativas de las Comunidades Autónomas en el área laboral no consiste sólo en la imposibilidad de aprobar una ley o un reglamento de contenido plenamente laboral sino cualquier norma o precepto que, incluso incorporado a una disposición normativa aparentemente no laboral, se proyecte sobre este núcleo de imputación» (39).

— O bien la materia laboral se asimila a toda aquella referente a la regulación de las relaciones de trabajo por cuenta ajena, incluyendo, asimismo, «la

(38) TCo. de 16 de noviembre de 1981, cit. Confirmando ese criterio, la negativa a sentar interpretaciones de alcance general —negativa comprensible y que, probablemente, no es ajena a la misión encomendada por el artículo 1.7 del Código Civil a los jueces y Tribunales de «resolver en todo caso los asuntos de que conocen», esto es, de afrontar los contenciosos planteados sin realizar construcciones «universales»—, la sentencia objeto de análisis confiesa que «sería aquí arriesgado y, previsiblemente, sujeto a ulteriores matizaciones, que intentáramos la formulación de alguna regla con vocación de mayores generalizaciones».

(39) DE LA VILLA GIL, «Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social», en *Documentación Laboral*, número 1, ACARL, 1981, pág. 15.

regulación de sus instituciones (sindicatos, pactos colectivos, procedimientos de solución de conflictos individuales y colectivos de trabajo, etc.) mediales o de soporte, de instituciones, esto es, que en el trabajo por cuenta ajena tienen su origen y sin el cual son incomprensibles desde cualquier punto de vista» (40).

Pese a la firmeza y claridad con que esta doctrina, que podría ampliarse, ha explicado la extensión lógica de la materia laboral, el TCo. ha rehusado su consideración argumentando que un problema tan necesitado de soluciones ciertas y diáfanas como es el de la delimitación del ámbito de competencia de una C.A. «no puede plantearse a partir de datos extrínsecos sino, en cuanto sea posible, tomando como base únicamente nociones intrínsecas a la propia Constitución». En esta línea, y en su cualidad de intérprete supremo de la Ley Fundamental, manifiesta el Tribunal:

— Que el carácter laboral de la legislación no puede abarcar una ilimitada parcela de ésta, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo laboral se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo (41).

— Que esa adjetivación debe interpretarse con un sentido concreto y restringido, coincidente con el «uso habitual», viniendo referido sólo al trabajo por cuenta ajena y entendiéndolo, por consiguiente, como legislación laboral tan sólo aquella que regula directamente la relación laboral (42).

Aun con la sumariedad que requiere la presente exposición, no puede dejar de llamarse la atención sobre las consecuencias que se siguen de esta interpretación constitucional; una interpretación que otorga al sentido conferido por «el uso habitual» del concepto de laboralidad primacía sobre el parecer de la doctrina especializada y que, a efectos competenciales, comporta la «deslaboralización» de importantes y variadas materias, con la consiguiente posibilidad de que sean reguladas por normas emanadas de las Comunidades Autónomas. Siguiendo el razonamiento judicial, los preceptos que no se encaminen directamente a disciplinar el nexo obrero-patronal carecen de carácter laboral y, en consecuencia, no competen en exclusiva al Estado; por poner algunos ejemplos, las normas que regulan el Fondo de Garantía Salarial, o el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, los procedimientos arbitrales o conflictuales, la reconversión industrial, la expedición de permisos de trabajo, o buena parte de la legislación sindical, en cuanto que no disciplinan directamente la relación de empleo, habrían de considerarse como extra-laborales.

Esa posición del TCo. había sido prevista, sin embargo, por algún lúcido sector de la doctrina, poniendo de relieve que cuando la Const. y el correspondiente EA hablan de «legislación laboral» se refieren a una acepción restrictiva del concepto, esto es, «al conjunto de principios e instituciones que surgen del contrato de trabajo en cuanto categoría jurídica central, y más en concreto,

(40) ALONSO OLEA, «Las Comunidades Autónomas y las fuentes del Derecho del Trabajo», en *Documentación Laboral*, núm. 3, ACARL, 1982, pág. 9.

(41) Sentencia del TCo. de 14 de junio de 1982, cit.

(42) *Ibidem*.

a los contenidos laborales individuales y colectivos recogidos en el capítulo II del Título I de la normativa constitucional (43). A mayor abundancia, también se había puesto de manifiesto el propio dato sobre el que ahora se está llamando la atención, al apuntar «los resultados sorprendentes» derivables de la lectura de la Const. y los Estatutos de Autonomía: «Nada más y nada menos que el desbloqueo o descongelación del poder legislativo exclusivo del Estado en nuestro ámbito a través de materias indirectamente laborales y la existencia, en consecuencia, ya en los propios Estatutos de Autonomía, de potestades legislativas compartidas sobre dichas materias» (44).

* * *

Con el estudio del artículo 149 Const. no queda cerrado el tema relativo a la competencia normativa que en materia laboral pueda adquirir una C.A., puesto que en el artículo 150 Const. se contempla una doble vía la cual interesa tener en cuenta, aun con una sumaria mención.

Así, en el apartado primero se establece que «las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas».

En este lugar no interesa reflexionar sobre la naturaleza y caracteres de las «leyes-marco» o de las «normas comunitarias delegadas» surgidas a su amparo (45), sino únicamente sobre las competencias susceptibles de atribución a la C.A., mediante tal procedimiento. A la pregunta de si las Cortes Generales pueden alterar a través de este camino el inicial monopolio normativo que en favor del Estado establece la Const. respecto de la legislación laboral, la doctrina especializada ha suministrado respuestas heterogéneas que van desde la negativa a la franca admisión:

— Así, se ha podido afirmar que «resulta extremadamente difícil pensar en

(43) Sentencia analizada, apartado II.9.º Pese a que el TCo. prosigue su línea anteriormente explicitada, que podría calificarse como «restrictiva», para pronunciarse sobre la laboralidad de las materias, se observa cierta flexibilización del exagerado rigor con que se había manifestado en la sentencia de 14-VI-1982; ya no se exige una regulación directa de la relación laboral, sino que se califica como laboral la normativa que regule institutos jurídicos referentes a tales relaciones.

(44) CASAS BAAMONDE, *Sistema de fuentes...*, cit., pág. 35.

(45) Además de las oportunas referencias en los estudios citados a lo largo de este capítulo, puede consultarse, *ad exemplum*, ENTRENA CUESTA, «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes...*, citado, vol. I, págs. 680 y sigs.

la posibilidad de existencia, fuera de los Estatutos, de una ley-marco que tuviera por objeto lo que la Constitución llama legislación laboral, pese a su posibilidad constitucional formal y la consiguiente, formal también, de normas delegadas de comunidad autónoma sobre lo laboral» (46).

— Desde una perspectiva distinta se ha estimado viable la utilización de este procedimiento en temas laborales, incluyendo las materias propias de Ley Orgánica si este carácter posee la ley-marco (47) y rechazándose las objeciones según las cuales pierde sentido, a causa de tal interpretación, la exclusividad predicada en favor del Estado, o que incluso se permitiría de este modo que el mismo acabase privado de aquellas competencias sin las cuales carecería de razón de ser (48).

— En fin, postura intermedia es la de quienes sostienen que la vía del artículo 150.1 no puede ser utilizada para atribuir competencias legislativas en materia laboral a una C.A., salvo de que se trate de materias laborales no explícitamente constitucionalizadas, lo que, seguramente, sólo podría tener lugar respecto de «derechos o deberes laborales» no contemplados en la Carta Magna, o respecto de los «principios rectores» que no se positiven en derechos subjetivos, excepciones que, a su vez, plantean dificultades interpretativas y de alcance cronológico (49).

(46) ALONSO OLEA, *Las fuentes del Derecho. En especial, del Derecho del Trabajo según la Constitución*, Civitas, 1982, pág. 144, razonando que «bien la ley marco es al tiempo estricta y prolija... con lo que impondrá la uniformidad de las normas elaboradas entre sí, y las de éstas con la legislación laboral general, en cuyo caso todo este ejercicio legislativo es fútil e innecesario...; o bien la ley marco es amplia y permisiva, con lo que derivaría de ella una regulación mínima de las condiciones de trabajo variable según el lugar del territorio nacional, contra lo que... la Constitución quiere...».

(47) Esa es la tesis avanzada por CASAS BAAMONDE, *Sistema de fuentes...*, citado, página 32.

(48) El razonamiento —complementario de la posición favorable a la posibilidad de la transferencia— puede verse en ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, cit., pág. 180, y se condensa en los siguientes puntos:

— Las Cortes ni atribuyen ni traspasan la competencia en cuestión a la C.A. sino que provocan la existencia de una competencia compartida sobre la misma, pudiéndose reservar ciertas modalidades de control y la posibilidad de revocar la competencia o competencias atribuidas;

— no se trata de permitir un traspaso global de la competencia en cuestión, sino simplemente de convertir la materia en una de carácter compartido.

(49) DE LA VILLA GIL, *Potestades normativas...*, cit., pág. 17, tras reaccionar contra la primera impresión de que las competencias estatales en materia de legislación laboral puedan ser atribuidas por este cauce del artículo 150.1 a la C.A. ya que las materias de competencia exclusiva del Estado son —por naturaleza— intrasferibles y entre ellas se encuentra la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales (art. 149.1.1.º Const.).

Es innecesario dar una respuesta precisa al problema suscitado si se atiende al exclusivo punto de vista del presente estudio. Desde luego, no deja de resultar extraño que la Const. atribuya en exclusiva al Estado una facultad, impidiendo su traslación a la C.A. a través de la especie normativa específicamente destinada a ello, esto es, su EA, y al mismo tiempo se tolere que una decisión parlamentaria de carácter ordinario pudiera alterar tal situación. No obstante, puede admitirse como hipótesis de trabajo el que una C.A. pueda llegar a dictar normas laborales en el marco de los principios bases y directrices fijados por una Ley estatal.

Por su lado, el apartado segundo dispone que «el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».

Son también diversas las interpretaciones avanzadas acerca de lo que este precepto pueda significar (50), si bien existe cierto consenso en eliminar de entre las facultades transferibles la consistente en la aprobación de leyes laborales (51). Ello no obstante, la decisión que en cada caso adopte el legislador sobre lo que deba entenderse como materia susceptible de delegación y el imprevisible criterio que el TCo. pueda sostener sobre el particular son argumentos que inclinan a no descartar por completo la atribución de potestades normativas a través de esta vía.

Lo que interesa retener, a modo de conclusión, de la somera referencia a las operaciones ampliadoras de las competencias regionales previstas en el artículo 150 es que ambas se producen caso por caso y a partir de explícitas Leyes aprobadas por las Cortes. Quiere decirse que, con independencia de la posición adoptada ante los temas planteados, una C.A. sólo podrá ostentar, en su caso, facultades normativas suficientes como para aprobar una prescripción

(50) Por ejemplo, puede contraponerse la tesis de ALONSO OLEA, *Las fuentes del Derecho...*, cit., pág. 149, con la sostenida por DE LA VILLA GIL y DESDENTADO BONETE, *op. cit.* en nota 24, pág. 169.

Sobre el tema son muy interesantes las reflexiones de PALOMEQUE LÓPEZ, «Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución», en *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, cit., págs. 425 y sigs.; también cfr. GONZÁLEZ NAVARRO, «Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las regiones», en *La Constitución española y las fuentes...*, cit., vol. II, páginas 1109 y sigs., y GIL ROBLES y MARÍN RIAÑO, «La transferencia de facultades a las Comunidades Autónomas por vía de Ley: su tramitación parlamentaria», en *Rev. Derecho Político*, núm. 9, CEC, 1981, págs. 175 y sigs.

(51) Cfr. los trabajos citados en la nota anterior, así como CASAS BAAMONDE, *Sistema de fuentes...*, cit., pág. 34, y DE LA VILLA GIL, *Potestades normativas...*, citado, pág. 18.

de carácter laboral cuando expresamente la haga derivar de una Ley, pues ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía se lo pueden permitir.

B) *La potestad normativa del País Vasco*

Puesto que hasta el momento en que la C.A. vasca aprobó el controvertido Decreto no se había producido ninguna de las operaciones previstas en el artículo 150 Const. respecto de la legislación laboral, es claro que las potestades de Euskadi sobre el tema se limitan, en el marco de la Constitución, a las previstas por su EA (52). Por consiguiente, interesa reseñar el contenido de dicho Estatuto, «norma institucional básica» del País Vasco (53), respecto de las competencias autonómicas en materia laboral.

— Por su lado, el artículo 12.2 EAV atribuye a la C.A. del País Vasco la ejecución de la legislación laboral «asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecúen al nivel de desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral».

Se trata de un precepto, como es razonable, paralelo a la previsión del artículo 149.1 Const. y que asume para Euskadi la oferta competencial realizada por el constituyente en este punto. No por evidente parece superfluo el resaltar que el propio EA ha de moverse dentro de los parámetros fijados por la Const. y que si así no sucediere habría de reconducirse a los mismos; en el presente caso no existe contradicción entre la previsión constitucional y su traducción estatutaria, máxime si se tiene presente que, en cuanto las frases finales del texto se limitan a señalar unos objetivos a la actuación del poder (54), la

(52) Desde luego, el propio EAV se encarga de reservar la posible asunción de competencias a través de los mecanismos previstos en el artículo 150 Const.: en el artículo 20.1 se dispone que «el País Vasco tendrá competencias legislativas y de ejecución en las demás materias que por Ley Orgánica le transfiera o delegue el Estado según la Constitución, a petición del Parlamento Vasco», mientras que en el apartado 2.º del mismo artículo se advierte que «la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá dictar la correspondiente legislación en los términos del artículo 150.1 de la Constitución cuando las Cortes Generales aprueben las Leyes-marco a que se refiere dicho precepto».

(53) Como tal aparece calificado en el propio EAV, artículo 1.º

(54) De modo análogo, en el artículo 9 EAV se afirma que los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, «impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo (apartado 2, b) y «adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica» (apartado 2, c).

atribución de competencia se concreta en el párrafo inicial cuyo sentido ha de interpretarse a la luz de la ya expuesta doctrina constitucional.

— De otra parte, en el artículo 20.4 EAV se dispone que «las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva, comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes».

He aquí paladinamente reflejada la interpretación que de los preceptos constitucionales ha preconizado el propio TCo.: las facultades de ejecución no comportan las de reglamentación de la legislación, sino la posibilidad de regular por vía reglamentaria, e internamente, los servicios correspondientes. Puede afirmarse que la intercalación del adverbio «solamente» referido a la potestad comprendida en las funciones de ejecución equivaldría a la plasmación normativa y sintética de cuanto predica el TCo.

En conclusión, puede afirmarse que el País Vasco carece de toda competencia normativa referida a la legislación laboral por lo que cualquier precepto (legislativo o reglamentario) emanado de los correspondientes poderes autonómicos que se adentrase en el ámbito laboral (entendido éste según la doctrina ya expuesta) habría de ser tachado como inconstitucional por sobrepasar las competencias propias de la C.A. (55). Esa es la única afirmación posible a la vista de la «incompetencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de cualquiera de sus órganos, para introducir norma alguna destinada a influir sobre las relaciones laborales y perteneciente, por tanto, al ámbito de la legislación laboral» (56).

3. EL ESTABLECIMIENTO DE SUBVENCIONES MODALES A LAS EMPRESAS POR PARTE DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO

A) *Configuración general*

Como se sabe, el modo es un elemento accidental del negocio jurídico a partir del cual se deriva una carga o gravamen que acompaña a un acto de disposición; en el Derecho civil se utiliza tal concepto por referencia a la prestación que debe cumplir el destinatario de una atribución gratuita y está impuesta por quien la realiza, en el bien entendido de que el sujeto gravado con el

(55) En este sentido, el artículo 28.1 LOTC dispone que «para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades autónomas o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

(56) TCo. de 14 de junio de 1982, cit.

modo viene obligado a cumplir esa conducta o comportamiento, pero la obligación asumida al aceptar la liberalidad no es su contraprestación sino que la disposición sigue siendo gratuita. Aunque el ordenamiento jurídico sólo recoge la figura respecto de la donación y la institución de heredero o legatario, la doctrina civilista se ha ocupado del tema con cierta visión de generalidad y, así, ha estimado que el beneficiado con el modo lo mismo puede ser el autor de la disposición que un tercero, determinado o genérico (57).

Sin pretender en este momento una exposición doctrinal completa sobre este elemento accidental de los negocios jurídicos, sí conviene todavía realizar un par de observaciones adicionales:

— El modo no cambia la naturaleza del negocio al que se añade, siendo polémico si como consecuencia de su incumplimiento puede exigirse o no por vía efectiva, o si tan sólo queda entonces la posibilidad de revocar el negocio modal:

— desde luego, el modo constituye una verdadera y normal obligación jurídica, distinguiéndose de la simple recomendación o consejo que también puede encontrarse agregado a un acto de liberalidad;

— como elementos o notas constitutivas del modo se citan las de obligatoriedad (ha de acompañarse la intención por parte del disponente de crear un vínculo obligatorio y no de formular un mero deseo), gratuidad (el vínculo de que se trata ha de incorporarse, precisamente, a un acto de liberalidad), accesoriedad (ha de consistir en una obligación que no influya decisiva y directamente sobre el acto a que se incorpora), así como posibilidad y licitud (58).

Salvando las no pequeñas distancias existentes entre una donación u otro acto de liberalidad ejercido por particulares y las subvenciones concedidas por los poderes públicos a las empresas, la teoría sobre el modo parece útil para explicar el carácter de la disposición contenida en el Decreto 108/1981, así como en el precepto de la Ley del cual procede:

— Los perceptores de subvenciones vienen obligados a seguir el comportamiento marcado por quien realiza este acto dispositivo, o sea, la Comunidad Autónoma sin que esa actuación impuesta pueda ser conceptuada como contraprestación o contravalor de las cuantías recibidas.

— Los destinatarios de tales atribuciones patrimoniales vienen, efectivamente, obligados tanto a justificar documentalmente la aplicación de los fon-

(57) DÍEZ PICAZO y GULLÓN BALLESTEROS, *Sistema de Derecho Civil*, 4.^a edición, vol. I, Tecnos, 1981, págs. 593 y sigs., por citar una elaboración doctrinal clara y reciente.

(58) CASTÁN VÁZQUEZ, «El 'modo' en los actos jurídicos», en *Rev. Derecho Privado*, 1921, págs. 216 y sigs., en construcción seguida posteriormente por la generalidad de la dogmática española; últimamente, y con ánimo de síntesis, puede verse DORAL y DEL ARCO, *El negocio jurídico*, ed. Trivium, 1982, págs. 392 y sigs. La índole de estos caracteres impide, por descontado, que pueda hablarse de un «modo» en los negocios jurídicos que, como el contrato de trabajo, poseen carácter oneroso.

dos recibidos cuanto a informar a sus Comités de Empresa o Delegados de Personal de las cantidades recibidas y la utilización de tales fondos (59).

— La exigencia de ese comportamiento a las empresas subvencionadas ni altera la naturaleza de esa «inyección» económica que reciben ni es un mero consejo, pues clara está su exigibilidad coactiva desde el momento en que viene establecida en una prescripción a la cual, en cuanto integrante del ordenamiento jurídico, están sujetos los ciudadanos y los poderes públicos (60).

— En definitiva, podría decirse que se observa en estas subvenciones con obligaciones anejas las ya referidas notas de obligatoriedad (hasta el punto de que su incumplimiento es calificado por el Decreto 108/1981 como constitutivo de una infracción laboral), gratuidad (en el sentido de que se está previendo la concesión no de préstamos o de contratos de prestación de servicios, sino de subvenciones tanto corrientes como de capital), accesoriedad (pues el mecanismo y los efectos de la subvención se despliegan de modo similar a como lo harían caso de no existir esos deberes de justificación documental e información), así como posibilidad y licitud de los comportamientos exigidos (calificaciones éstas que se utilizan ahora desde el punto de vista jurídico-general, sin prejuzgar el tema de si los poderes autonómicos estaban facultados o no para decidir su establecimiento).

Todas estas consideraciones son las que han inducido a hablar de *subvenciones modales* por referencia a las previstas para las empresas en la LPGV, sin pretender con ello la ignorancia de las enormes diferencias existentes entre los actos de liberalidad propios de la esfera jurídico-privada y la concesión de subvenciones por parte de los poderes públicos, así como el hecho de que los intentos administrativistas de trasplantar la teoría del modo al ámbito jurídico-público han sido objeto de fuerte crítica (61). Respecto de su significación y caracteres habrá inmediateamente ocasión de reflexionar más detenidamente pues el análisis de su constitucionalidad, objetivo último de la sentencia estudiada y de estas mismas páginas, exigirá la profundización en el contenido tanto del artículo 15 LPGV cuanto del controvertido Decreto de 28-IX-1981 que lo desarrolla.

(59) Cfr. apartados 1.º y 3.º de la LPGV.

(60) Cfr. art. 9.2 Const.

(61) En efecto, tal ha sido la pretensión de algunos sectores doctrinales (D'Alfonso, Treves, Pugliatti, etc.), frente a la cual se ha alzado la dogmática iusprivatista más especializada señalando que esa asimilación se debe a un «deslumbramiento» por las aparentes semejanzas y que no puede confundirse el concepto de ventaja administrativa con el de liberalidad; al faltar los supuestos básicos que justifiquen la imposición de un «modo» (inexistencia de actos de liberalidad por parte de la Administración) «no es posible hablar de modo administrativo», según explica TORRALBA SORIANO, *El modo en el Derecho Civil*, Publicaciones C. A. S. E., Alicante, 1966, página 149.

B) *El artículo 15 de la Ley de Presupuestos como norma básica y habilitante*

En su deseo de cumplir los objetivos económico-sociales que fija su Estatuto de Autonomía, y de conformidad con el programa gubernamental respaldado por el Parlamento, la C.A. del País Vasco aprobó la Ley 5/1981, de 10 de junio, creando la Sociedad para la Propiedad y Reconversión Industrial, organismo encargado de promocionar la expansión de las empresas ya establecidas, fomentar la cooperación entre empresas cuando ello conduzca a reforzar su competitividad, estimular los proyectos de investigación y desarrollo e intervenir activamente en los procesos de saneamiento y reconversión. A fin de posibilitar la consecución de tales fines la LPGV estableció un fondo de mil quinientos millones de pesetas como apoyo financiero a la reconversión de empresas, a distribuir por el Gobierno vasco a través de la referida Sociedad (62).

Armonizando con tales previsiones el artículo 15 LPGV se preocupa de dictar normas sobre la disciplina general de las subvenciones concedidas a las empresas vascas con cargo a tales presupuestos:

— En su primer apartado se dispone que los perceptores de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la C.A., tanto corrientes cuanto en forma de capital, y ya se trate de entidades públicas o privadas, empresas o personas en general, vendrán obligados a justificar documentalmente la aplicación de los fondos recibidos;

— el segundo párrafo incide sobre la situación administrativo-financiera de las subvenciones destinadas a afrontar los gastos corrientes o de capital de los organismos autónomos dependientes de la C.A. que pudieran constituirse;

— en fin, el tercero de los apartados es el que afecta directamente al problema aquí suscitado, y en él se impone a las empresas beneficiadas con subvenciones la obligación de informar a sus órganos representativos de los trabajadores sobre el particular; asimismo, se autoriza al Ejecutivo vasco a reglamentar ese derecho-deber de información.

Conviene resaltar que el precepto referido aparece en una Ley de Presupuestos, más concretamente en un Título (el II) dedicado al «régimen general de los créditos» (arts. 4 a 15) y en un artículo que contempla la disciplina «de

(62) Disposición adicional 5.^a de la LPGV.

La Ley 21/1982, de 9 de junio (BOE 19-VI-1982), sobre reconversión industrial, aborda con detenimiento el tema de las competencias que la C.A. puede asumir sobre la materia (cfr. esp. disposiciones adicionales) si bien su estudio —tanto por el planteamiento del tema controvertido cuanto por la fecha de la norma— resulta aquí innecesario. Sobre la normativa precedente, básicamente contenida en el D-Ley de Reconversión Industrial 9/1981, puede verse SAGARDOY BENGOCHEA, «Reconversión industrial y empleo», en *Empleo y crisis económica*, D. G. E., Madrid, 1982, especialmente págs. 49 y sigs.

las subvenciones», por lo que debiera ser interpretado como un mandato relativo a su regulación general y esperar que la norma de desarrollo anunciada se mantuviera dentro de tales límites. Pero dado que esto último constituye el núcleo de la controversia, resulta evidente que el tema no puede quedar zanjado con tal suposición y que será preciso reflexionar tanto sobre el contenido y caracteres del artículo 15.3 como acerca de la posibilidad de controlar su constitucionalidad, toda vez que el mismo no se impugnó frontalmente en el plazo legal habilitado al efecto, y, por último, si es norma o no ajustada a las previsiones constitucionales y al reparto de competencias que de ellas deriva.

a) *Contenido y caracteres*

Así planteados los términos del examen a realizar es claro que sólo en la hipótesis de que el precepto hubiere establecido un derecho-deber de información inmerso entre los de representación colectiva previstos por la legislación laboral habría que postular su inconstitucionalidad, en cuanto excesivo respecto de las meras competencias de ejecución que sobre el bloque normativo permiten a la C.A. del País Vasco los artículos 149.1.7.^a Const. y 12.2 EAV. Sobre el tema existe un inicial acuerdo, tanto entre las partes directamente implicadas en el litigio cuanto por lo que se refiere al TCo., en el sentido de que el precepto no rebasa los poderes estatutariamente asumidos por Euskadi:

— Porque se trata de una disposición relativa a la disciplina de las subvenciones entendiendo éstas como instrumentos incluidos en un cuadro de medios al servicio de unos intereses generales como son la promoción industrial y la subvención del empleo;

— porque en el esquema negocial de la subvención, según ha quedado dicho, la obligación de informar a los representantes de los trabajadores es sólo una parte del contenido obligacional cuyo incumplimiento podrá comportar las sanciones genéricamente previstas en el régimen de subvenciones o las específicas que se determinen;

— porque el que de la referida obligación de informar se deriven efectos favorables para las representaciones obreras, en cuanto destinatarias de la información, es dato que no altera el hecho de que el precepto en cuestión deje de tener su título competencial legitimador en la facultad autorreguladora del País Vasco en materia de subvenciones y gasto público (63).

Por consiguiente, el contenido del artículo 15 debe definirse inicialmente en base a su extralaboralidad y ello pudiera parecer suficiente como para examinar con mayor detalle su constitucionalidad. Sin embargo, ha de tenerse presente que el artículo 15.3 contiene la habilitación legal a cuyo amparo se aprueba poco después el Decreto de 28 de septiembre, el cual reclama como aval de su legitimidad precisamente esa autorización. En consecuencia, si los

(63) En esta línea, véase las consideraciones que la sentencia estudiada realiza en su fundamento II.4.º

poderes reglamentarios ejercidos arrancan de este precepto legal, es claro que su enjuiciamiento constitucional ha de ser previo a la consideración del Decreto: si de tal operación derivase la apreciación de que el precepto contraría las previsiones constitucionales, complementadas por las del EA, sería él mismo —y, derivadamente, los reglamentos dictados en su desarrollo— el viciado de incompetencia. En suma, al centro del conflicto se antepone así la cuestión previa relativa a la bondad y legitimidad jurídicas del reiterado artículo 15.3, para lo cual ha de comenzar por despejarse la incógnita de si es posible o no salvar los obstáculos que podrían oponerse a su enjuiciamiento.

b) *Posibilidad de controlar su constitucionalidad*

Si bien no es éste el argumento sobre el que se centra la oposición de los poderes vascos a la impugnación de su competencia, es lo cierto que tanto en las alegaciones de ambas partes cuanto en las reflexiones del TCo. se encuentran diversas consideraciones que, por su valor referido al supuesto litigioso, pero también por su designio generalizador, interesa conocer.

En primer lugar el aquietamiento procesal del Gobierno central frente al artículo 15.3 LPGV se podría justificar en el hecho de que tanto su propio contexto cuanto su tenor literal inducen a pensar que nada hay en él contrario a la Const. o al reparto de competencias de ella emanado (64); pero, sobre todo, lo que interesa es aclarar si la promoción de un recurso de inconstitucionalidad contra tal norma habilitante representa o no una condición de admisibilidad del conflicto de competencias más tarde interpuesto contra el Decreto.

La lógica tesis del Gobierno central sostiene que el conflicto de competencias está bien planteado y que incluso a su través puede controlarse la constitucionalidad del artículo 15.3 por la vía del artículo 67 LOTC (65), dado que el mismo permite promover incidentalmente semejante vía de control como garantía del reparto constitucional de competencias entre el Estado y la C.A. A esa visión se opusieron las representaciones vascas argumentando que a su través se trataba de reconducir por la vía del recurso de inconstitucionalidad un conflicto de competencias, presupuesto de lo cual es que la expresa atribución de la competencia dimanase de una Ley, que sólo puede ser estatal, y re-

(64) El Gobierno vasco señala a este respecto, no sin cierta ironía, que el abogado del Estado fundamenta sus alegaciones no tanto en sentido de argumentar la pretendida inconstitucionalidad del Decreto 108/1981 cuanto en buscar una réplica a lo que, en su modo de entender, va a constituir el marco argumental utilizado por las representaciones del Gobierno y del Parlamento vascos.

(65) Como se sabe, este precepto dispone que «si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencia se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad».

ferida a una competencia no atribuida anteriormente, circunstancias que no concurren en el caso planteado; en consecuencia, se preconiza que el alcance del artículo 67 LOTC ha de limitarse a las Leyes o normas con rango de Ley que se hubieren dictado para delimitar las competencias entre el poder central y el autonómico.

Frente a la postura del Gobierno vasco, el TCo. defiende la necesidad de que exista un cauce posibilitador del enjuiciamiento sobre la norma habilitante de la directamente impugnada. De tal modo desea despejarse el «problema de constitucionalidad de una ley surgido como tema previo al enjuiciamiento de la disposición que de modo inmediato da lugar al conflicto» (66). Ese control concreto e indirecto es precisamente el brindado por el artículo 67 LOTC, el cual arbitra el cauce procesal para dar solución a ese incidente de constitucionalidad, despejándolo y permitiendo, en su caso, anular la norma cuyo enjuiciamiento debe ser previo respecto del análisis de la disposición desencadenante del conflicto.

Esta interpretación despeja el camino para realizar un pronunciamiento de fondo y permite controlar la constitucionalidad del artículo 15.3 LPGV *ex* artículo 67 LOTC, asegurándose en el debate la presencia no sólo de los poderes directamente en conflicto sino también la de las Cámaras legislativas. A esa razón, de orden básicamente procedimental, puede añadirse la más firme según la cual la indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales —o a las dictadas en su desarrollo para completar el esquema de distribución competencial— son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado un recurso de inconstitucionalidad con sujeción a los plazos legales.

c) *Análisis de su constitucionalidad*

A tenor del artículo 15.3 LPGV «las empresas públicas y privadas que reciban subvenciones corrientes o de capital de los Departamentos del Gobierno de la Comunidad Autónoma o de sus Organismos Autónomos, vendrán obligadas a informar a sus Comités de Empresa o Delegados de Personal de las cantidades recibidas, así como de la utilización que realicen de tales fondos. El Gobierno, en el plazo de dos meses de la entrada en vigor de esta Ley, reglamentará las normas que regulen este derecho de información».

Expuesta ya la necesidad de plantearse y de resolver el interrogante de si el artículo 15.3 LPGV incide o no en excesos competenciales, demostrada la viabilidad de tal operación *ex* artículo 67 LOTC y conocida en sus líneas esenciales la solución adoptada por el TCo., interesa ya acometer la empresa sin mayores dilaciones y con cierta sumariedad, pues así lo aconsejan el coin-

(66) Sentencia analizada, II.3.º

cidente criterio de las partes y su aval por el Alto Tribunal. Efectivamente, y conforme a lo expuesto, el citado artículo no parece rebasar los poderes que ostenta el País Vasco en materia de subvenciones, pues en el marco del gasto público y de la disciplina de la subvención —como figura orientada al favorecimiento, en último término, de los intereses generales— esa C.A. sí goza de potestad normativa, a ejercer —claro está— dentro del respeto a las normas constitucionales.

A la base de la precedente afirmación se encuentran diversos preceptos del EA, sobre los que más adelante se volverá, y que actúan como fundamento normativo del artículo 15.3: así, los que recogen el principio de autonomía presupuestaria (25.1), la competencia exclusiva del País Vasco en cuanto a planificación y promoción de la actividad económica (10.25) o en cuanto a la industria (10.30), etc. Ahora bien, esa inicial constitucionalidad de la regulación sobre subvenciones a las empresas no supone la concesión de un cheque en blanco para las normas encargadas de su desarrollo: éstas han de mantenerse en los límites competenciales propios de la C.A. no pudiendo invadir, so pretexto de desarrollar el régimen de las subvenciones, esferas competenciales extrañas a las del precepto habilitante. Por tanto, lo que pudo —y debió— hacer el Gobierno vasco en cumplimiento del mandato contenido en la LPGV era reglamentar las subvenciones, esto es, sus requisitos y presupuestos, su contenido y régimen de cumplimiento, incluyendo los oportunos mecanismos de control; lo que no pudieron, en términos de legalidad y constitucionalidad, llevar a cabo las normas reglamentarias —al abrigo de la potestad recibida respecto del gasto público— era recabar competencias sobre áreas, como la laboral, reservadas al Estado.

C) *El Decreto 108/1981 como norma habilitada y de desarrollo*

Como ya se sabe (67), en cumplimiento de lo prevenido por el artículo 15.3 de la LPGV el Gobierno aprobó su Decreto de 28-IX-1981 (BOPV 16-X-1981), a propuesta del consejero de Trabajo y previa deliberación del Consejo de Gobierno el mismo día. Lo que realmente está en cuestión, a virtud del planteamiento del conflicto positivo de competencias, no es que el Gobierno vasco regule el control de las subvenciones que concede, sino que lo haga por la vía de una norma general en la cual se amplían las funciones de los órganos representativos de los trabajadores al tiempo que se califica como infracción laboral el incumplimiento por el empleador de tal deber de información. Y si está en cuestión ese desarrollo reglamentario es porque el mismo pudiera comportar la aprobación de una norma calificable como laboral, operación ajena a las ya examinadas competencias de la C.A.; por eso puede afirmarse, certeramente, que «el conflicto se centra en la calificación jurídica de la materia reglamenta-

(67) Cfr. *supra*, epígrafe 1, apartado b.

da, dado que la materia determina aquí el ámbito de las competencias estatales y de las autonómicas» (68).

Una vez sentado que el artículo 15.3 de la Ley Presupuestaria no había invadido los ámbitos competenciales del Estado que delimita el artículo 149.1.7.^a Const. habrá que estudiar, más que el posible desajuste entre aquella norma y el precepto reglamentario, si la regulación del Decreto excede o no de las competencias propias de la C.A. Indudablemente, la cuestión se centra en determinar la naturaleza del Decreto 108/1981, siendo indispensables a tal fin tanto la calificación de la materia cuanto la utilización de la ya realizada aclaración sobre los conceptos de «legislación» y «ejecución». A partir de tales premisas, cuya cumplimentación se emprende acto seguido, la determinación de la constitucionalidad o nulidad del reglamento controvertido ya podrá determinarse con certeza y rigor jurídico.

a) *Alcance y significación*

En este punto confluyen las encontradas y discrepantes argumentaciones de las partes litigantes, pues mientras el abogado del Estado sostiene que el Decreto regula una materia laboral —competencialmente reservada al Estado por el artículo 149 Const. y normas concordantes del EAV— la representación del Gobierno vasco arguye que el contenido del Decreto no es propiamente susceptible de encuadramiento en la materia laboral y que su núcleo sustantivo pertenece al área de las regulaciones sobre subvenciones públicas —como instrumentos de promoción económica y actuación sobre sectores industriales necesitados de reconversión— respaldadas en idénticos fundamentos jurídicos que el artículo 15.3 LPGV.

Puesto que despejar este problema equivaldría a despejar la incógnita sobre la propia constitucionalidad del Decreto, y ello es realizado a continuación, en este lugar interesa tan sólo dejar anotadas un par de consideraciones. La primera de ellas para recordar la «política» restrictiva que el TCo. mantiene respecto de la extensión material de los diversos sectores del ordenamiento jurídico; ya se aludió a su criterio según el cual lo laboral no puede erigirse en criterio reactivo que imprima ese carácter a cuantas materias, directa o indirectamente, se conecten con el mundo del trabajo (69). En coherencia con tal postura, y por lo que ahora interesa, el juzgador habría de mantener —como así ha sido— que «la subvención (no) puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda la competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la

(68) Sentencia estudiada, II.1.º, 1, *in fine*.

(69) Véase epígrafe 2.A.d; la sentencia TCo. de 14 de junio de 1982, cit., explica que el concepto de «legislación laboral» no puede ser entendido como potencialmente ilimitado en función de ese calificativo, «cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo 'laboral' se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo».

misma» (70). Es decir, el tomar como punto de partida determinada materia no es garantía suficiente de que en su desarrollo no se varíe la esfera sustantiva normada, sino que deberá ser controlada.

En segundo lugar interesa condensar la postura que el Gobierno vasco desarrolla a lo largo de su férrea defensa en favor del Decreto; a tenor de sus argumentaciones este precepto se ha limitado a reglamentar el derecho-deber contemplado en la Ley habilitante, sin que la materia normada pueda calificarse como laboral, pues su esencia brota de una norma sobre subvenciones a partir de la cual se irradian efectos a diversas ramas del ordenamiento. Además, se añade que la política de subvenciones por parte de la C.A. persigue una finalidad preferente de orden económico, sin que se altere la legislación laboral o el reparto de competencias sobre la misma por el hecho de que se articulen unos mecanismos de control mediante una técnica calificativa de orden laboral.

b) *Los fundamentos jurídicos invocados*

De optarse por la consideración del Decreto como una norma laboral es claro que los criterios conforme a los cuales debe juzgarse su fundamentación jurídica vendrían dados por el artículo 149 Const. y la particularización que del mismo realiza para Euskadi el EAV (artículos 12.2 y 20.4). Negada esa calificación por parte del Gobierno vasco interesa considerar cuáles son los apoyos jurídicos a partir de los cuales se intenta defender la legitimidad del Decreto, en el bien entendido de que no se trata de indagar sobre la potencia del precepto habilitante sino sobre las bases invocadas para incardinar el contenido del reglamento entre alguna de las materias utilizadas como criterios para el reparto de competencias. A este respecto la defensa del Gobierno vasco se esfuerza en buscar títulos competenciales al Decreto, que arrancan de calificar su contenido material con adjetivaciones diversas de lo laboral e intentando llevar a áreas diversas sus prescripciones:

a) Así, se invoca el artículo 9.2 Const (71) y, a la vista de que el Decreto insta un medio de control social sobre dinero público, se recalca que con el mismo se fomenta la participación en la vida socioeconómica, articulando un mecanismo eficaz para realizar la defensa y promoción de los intereses propios de los trabajadores.

b) También quiere emparentarse la procedencia del precepto con la consagración constitucional del derecho al trabajo (artículo 35.1) pues a su través se posibilita el conocimiento por los órganos de representación de los trabaja-

(70) Sentencia comentada II.10, *in medio*.

(71) A tenor del artículo 9.2 Const. «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

dores de las medidas a adoptar por la empresa con la subvención otorgada, desarrollándose así una política tendente a la defensa del puesto de trabajo.

c) El establecimiento de controles sobre el cumplimiento de tal obligación —pues si no se hubiera contemplado un conjunto de medidas sancionadoras para paliar su incumplimiento carecería de efectividad— se interrelaciona también con la garantía y protección que los poderes públicos deben adoptar sobre la economía (artículo 38 Const.).

d) Desde luego, el reglamento en cuestión desea incardinarse en el marco de una política tendente a lograr el pleno empleo (artículo 40 Const.), pues las subvenciones han de repercutir forzosamente en el nivel de empleo de la empresa beneficiaria, asegurándose con los controles adicionales la utilización coherente del dinero recibido; a este respecto se apunta también al vínculo producido entre el propio otorgamiento de la subvención y el control ejercido como medio de conocer la evolución del empleo en la empresa: las subvenciones (para la preservación, expansión o reconversión) tienen una íntima relación con la plantilla de trabajadores.

e) Asimismo, debe tenerse en cuenta que los poderes públicos deben promover de forma eficaz las diversas formas de participación en la empresa (artículo 129.2 Const.), atendiendo a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130. Const.).

Con tales invocaciones se pretende situar la norma impugnada en el marco constitucional general, mostrando su adecuación respecto del mismo, para —en un segundo momento— articular su inserción entre las competencias propias de la C.A. De este modo se sostiene que la política de subvenciones va encaminada a la promoción de la actividad privada por vía de auxilio económico, encontrando su polo de referencia en el artículo 10.25 EAV y en las competencias atribuidas a la C.A. en virtud del artículo 10.30 (en materia de industria y reconversión industrial) junto a la autonomía presupuestaria del 25.1, todos ellos ya invocados para fundamentar la norma del artículo 15 LPGV; en último término, se estarían adoptando medidas tendentes a mejorar las condiciones de trabajo, fomentar el incremento del empleo y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida económico-social, objetivos señalados como prioritarios para los poderes públicos vascos por el artículo 9.º del EAV (72).

(72) Respecto de este polémico artículo 9.º, que el Parlamento y el Gobierno vascos vienen invocando como fundamento mediano de sus normas cada vez que las mismas son impugnadas en base a la incompetencia de la C.A., ya el TCo. en su sentencia de 14 de julio de 1981, cit., advirtió que el precepto «no contiene una norma atributiva de competencia, sino que se limita a subrayar una obligación que deben observar todos los poderes públicos»; por lo demás, el propio artículo 9.º EAV, al aludir a tales deberes, precisa que los poderes vascos los observarán «en el ámbito de su competencia» poniendo de relieve con ello —en expresión del TCo.— «que el precepto no puede ser entendido autónomamente como una norma habilitante de

Conocidos de este modo tanto el alcance del precepto cuanto sus pretendidos fundamentos no queda ya sino abordar frontalmente el tema de su constitucionalidad, que necesariamente habrá de pasar por la previa calificación de la materia normada y la determinación de si los poderes públicos autonómicos estaban o no facultados para su aprobación.

c) *Análisis de su constitucionalidad*

1.º Como se ha venido diciendo, la operación determinante para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto viene dada por la calificación que se realice de su contenido. Para el abogado del Estado la disciplina de las funciones propias de los Comités de Empresa y Delegados de Personal, así como la tipificación de las infracciones del empresario, son materias de índole netamente laboral: el propio Decreto reconoce implícitamente ese carácter pues aparece dictado a propuesta exclusiva del consejero de Trabajo (73) y si su artículo segundo califica el incumplimiento de la obligación impuesta en el artículo primero como infracción laboral sólo puede deberse al hecho de que se esté ante una disposición legal en materia de trabajo. Puesto que a tenor de la Const. y del EAV esta C.A. sólo posee competencia para ejecutar (incluyendo en este concepto solamente la posibilidad de dictar actos administrativos, administrar y aprobar reglamentos de organización) la legislación (concepto que abarca cualesquiera potestades de normación) laboral (calificación coextensa con el derecho del trabajo), siendo evidente tanto el carácter normativo del

competencia, sino que debe ser puesto en relación con los restantes preceptos del Estatuto».

En este sentido es de interés la reflexión de TORNOS MÁZ, «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», en *RAP*, núm. 91, CEC, 1980, pág. 157: «si el Estatuto es la norma institucional básica, parece posible que en el mismo se sinteticen los rasgos principales de este ordenamiento diverso del estatal... Por otro lado, las norma programáticas se limitarán en muchos casos a precisar y concretar las ideas recogidas en la propia Constitución... y no hay razones para impedir que cuando existan fines peculiares y específicos de alguna Comunidad Autónoma el Estatuto pueda recoger tales principios y actuar como norma programática, con carácter informador de la legislación que en lo sucesivo dicte el ente autónomo».

(73) Como comprobante de ello, y de la proclamada voluntad de acomodarse a lo preceptuado por la LPGV, puede leerse el preámbulo de esta disposición: «El artículo 15 de la Ley de 8/1981, de 16 de julio, sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981, encomienda al Gobierno la reglamentación del derecho de información de los Comités de Empresa y Delegados de Personal de empresas que reciban subvenciones del Gobierno u Organismos Autónomos por lo que, en cumplimiento de lo prevenido en dicha Ley, a propuesta del consejero de Trabajo, y previa deliberación en la reunión del Consejo del día 28 de septiembre de 1981...»

Decreto cuanto su inserción en lo laboral, debe predicarse la nulidad de la norma controvertida, sin que sean atendibles los pretendidos fundamentos competenciales esgrimidos por el Gobierno vasco.

Por su parte, ya se han considerado las argumentaciones de la C.A. dirigidas a situar el contenido del Decreto en un campo diverso del exclusivamente laboral, pues la política de subvenciones se integra en el conjunto de medidas que puede adoptar la Administración para promover y reconvertir la actividad industrial pudiéndose observar en ella una estructura o vertiente triple: fiscal, financiera y laboral. El contenido del Decreto no puede considerarse afecto en exclusiva a una materia de carácter laboral sino multidisciplinar; si bien tiene algunas repercusiones sobre las relaciones de trabajo no debe perderse de vista esa plural filiación de sus prescripciones, además del hecho de que tener consecuencias laborales no implica que la materia pueda calificarse como íntegramente laboral.

Reiterando su postura de no ofrecer formulaciones generales sobre cuál sea el ámbito de «lo laboral» a efectos de definir la competencia que el artículo 149 Const. reserva en exclusiva al Estado, y acogiendo en buena parte las alegaciones del abogado del Estado (74) sobre la inadmisibilidad de sus prescripciones —de modo tal que si el artículo 2.º califica de infracción laboral el incumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 1.º forzosamente ha de tratarse, ésta, de una norma laboral— el TCo. postula la inequívoca calificación laboral del precepto. Según quedó explicado, la pertenencia al ordenamiento laboral viene siendo predicada por este Alto Tribunal, con criterio restrictivo, respecto de las normas que inciden directamente sobre las relaciones de trabajo o sobre las instituciones inherentes a ellas; ambos puntos de mira han sido tenidos en cuenta para calificar el contenido del Decreto 108/1981:

— No puede existir equívoco en esa calificación de laboralidad porque el precepto se refiere a institutos jurídicos que se encuentran exclusivamente en el ámbito del trabajo por cuenta ajena, como son los órganos de representación unitaria de los asalariados;

— del mismo modo, es patente el hecho de que la norma disciplina una situación jurídica cuyo sujeto obligado a determinado comportamiento es el empresario en tanto que los miembros del Comité o Delegados de Personal aparecen como titulares del derecho de información, esto es, que la norma toma como presupuesto y objeto de su contenido la existencia de un conjunto de relaciones laborales e incluye como instrumento reforzador de su cumplimiento un mecanismo sancionador propio de la esfera laboral (75).

(74) El Tribunal se muestra recepticio a la significación del órgano que propone la aprobación de la norma reglamentaria cuando explica cómo tal dato «está afirmando la naturaleza laboral de todo su contenido... por esto procede del Departamento de Trabajo y fue su consejero el que presentó el proyecto al Consejo, en un implícito reconocimiento de su contenido laboral».

(75) Sentencia estudiada, II.9.º

2.º Respecto de si el Decreto del Ejecutivo vasco entra o no en el concepto de «legislación» ambiguamente utilizado por el constituyente es claro que el sentido material con que ése ha de entenderse inclina a proporcionar una respuesta claramente afirmativa que, combinada con la precedente, configuran el Decreto de 28 de septiembre como una norma integrante de la «legislación laboral». Por consiguiente, la única posibilidad de que la misma resultara constitucional radica en su posible subsunción dentro de las potestades asumidas por el País Vasco respecto de su «ejecución», núcleo argumental con el que se cierra el examen de su legitimidad.

Con firmeza ha de sostenerse que el precepto estudiado se incardina entre las normas jurídicas que regulan aspectos distintos de los meramente organizativos o de administración y que integran el contenido de lo que la Ley Fundamental llama «legislación». No existe, en el momento en que la prescripción es aprobada, ninguna duda sobre el prisma desde el cual cabe contemplar la reserva normativa que en favor del Estado fija el artículo 149.1 Const.: de ahí que la reflexión haya de centrarse, acto seguido, en la posibilidad de encajar o no la prescripción controvertida entre las potestades ejecutivas, únicas que detenta la C.A. por lo que respecta al bloque de imperatividad laboral.

3.º Según sostiene el abogado del Estado el Decreto en cuestión desarrolla preceptos del Estatuto de los Trabajadores, modificándolos en cuanto amplía su contenido, y rebasando de tal modo las competencias que sobre la legislación laboral otorgan al País Vasco los artículos 12.2 y 20.4 EAV, de cuya consideración conjunta resulta —según se expuso— que las facultades de ejecución incluyen únicamente la potestad de administración y, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización, pero no preceptos que incidan directamente sobre las relaciones que los ciudadanos mantengan en su condición de asalariados.

Por su lado el Gobierno vasco, tras haber negado que el Decreto obedeciera en su contenido a una materia de carácter exclusivamente laboral, acepta sus conexiones con asuntos de tal índole; ahora bien, la incursión del reglamento en la esfera propia del mundo del trabajo no habría sobrepasado las potestades de «ejecución» previstas en el artículo 12.2 EAV toda vez que con él no se lleva a cabo innovación alguna del ordenamiento laboral. A tal fin se impone, pues, un examen de los dos artículos del Decreto que suscitan la polémica, pues sabido es que el tercero se limita a establecer la fecha de entrada en vigor.

a) A tenor del artículo primero «las empresas públicas o privadas que reciban subvenciones corrientes o de capital de los Departamentos del Gobierno o sus Organismos Autónomos vendrán obligadas a incluir en la información prevista en el artículo 64 y concordantes de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, que aprobó el Estatuto de los Trabajadores, y en los mismos plazos señalados en dicho precepto, los datos correspondientes al importe de las cantidades recibidas y destino o utilización de las mismas».

Un *primer problema* que plantea este precepto es el de si está ampliando o

no el contenido del artículo 64 ET y, por ello mismo, procediendo a innovar el ordenamiento jurídico tal y como preconiza el abogado del Estado. Desde luego, no es esa la opinión del Gobierno vasco, quien entiende que la competencia atribuida por el artículo 1.º de su Decreto al Comité de Empresa se encuentra implícita en las previsiones del artículo 64.1.1 ET (76) dado que en la documentación que este precepto estatal prevé —y que debe ponerse a disposición del Comité de Empresa— se comprende la referente a las subvenciones, y que todo proceso de reconversión industrial suele aparejar una alteración de las relaciones laborales. No le falta razón en este punto a la argumentación del Gobierno vasco, pues la información sobre «la evolución probable del empleo en la empresa» difícilmente podrá sustraerse al influjo de las subvenciones recibidas, y una información completa sobre aquélla debiera incluir cuanto a las segundas se refiere.

Aunque la vaguedad de la legislación sobre este materia es notoria, en cuanto la percepción de una subvención habrá de traducirse en una acción inversora que repercutirá sobre la producción y empleo de la empresa, puede pensarse que la obligación fijada por el Decreto se encuentra —efectivamente— comprendida entre las fijadas por el ET (77). Cuando el ET atribuye al Comité de Empresa competencias para recibir información sobre el programa de pro-

(76) A tenor de este precepto el Comité de Empresa tiene la competencia de «recibir información, que le será facilitada trimestralmente, al menos, sobre la evolución general del sector económico al que pertenece la empresa, sobre la situación de la producción y ventas de la entidad, sobre su programa de producción y evolución probable del empleo en la empresa».

(77) OJEDA AVILÉS, *Derecho Sindical*, Tecnos, 1980, pág. 225, señala que la información sobre el programa de inversiones previstas, en sentido lato, puede estimarse comprendida en la referente al programa productivo y de empleo. En la misma línea, RAMÍREZ MARTÍNEZ, «Comentario al art. 64», en AA.VV., *El Estatuto de los Trabajadores. Comentarios a la Ley 8/1980, de 10 de marzo*, Edersa, 1981, pág. 488, preconiza un entendimiento amplio de las materias incluidas en este reconocimiento del derecho de información, de modo tal que «la referencia al programa de producción puede suponer la obligación de proporcionar información acerca del programa de inversiones de la empresa».

Esta interpretación casa bien con el sistema de relaciones laborales que viene preconizándose de forma mayoritaria para nuestro país; un sistema en el que, junto a otros datos, aparecen el realismo y la transparencia como parámetros de referencia; a este respecto es significativa la postura manifestada por SENDAGORTA ARAMBURU, «Política de información en la empresa», en *Boletín del Círculo de Empresarios*, número 17, 1982, págs. 101 y sigs.: «El público, a través de la Memoria, Balance y Cuenta de resultados anuales y otros documentos e informes, debe conocer no sólo lo estipulado legalmente en relación con las actividades, estados de cuentas y resultados de las empresas, sino también todos aquellos datos necesarios para cumplimentar verazmente el cuadro de situación mercantil, económica y financiera presentado, así como los criterios con que las cuentas se establecen y la fiabilidad de su aplicación y de los controles contables».

ducción o de cuantos documentos se den a conocer a los propietarios de empresas que revistan la forma jurídica de sociedad por acciones, no puede pensarse —en verdad— que deje de incluirse entre tales conceptos la información relativa a los caudales procedentes de fondos públicos (78).

Ello no obstante, conviene volver a centrar los términos del discurso en su inicial y justo planteamiento. Una cosa es que esa interpretación de la Ley 8/1980 sea correcta y otra que el Decreto del Gobierno vasco esté o no viciado de ilegalidad. Para despejar esta incógnita debe contestarse al doble interrogante de si el precepto innova o no el ordenamiento jurídico y si ese criterio es el adecuado para determinar cuándo una norma se limita a «ejecutar» lo dispuesto por otra; tras despejar esas incógnitas podrá determinarse la calificación última que se decante con referencia a este primer problema suscitado.

Acerca de la pretendida reducción del precepto a una función clarificadora de lo dispuesto —expresa o implícitamente— por la Ley estatal, habrá que poner de manifiesto —una vez más— que ejecutar no equivale a reglamentar o desarrollar sino únicamente a las operaciones contempladas en el artículo 20.4 EAV. Sobre el particular el TCo. ha aceptado el criterio de «lo innovativo» como definidor de lo que es reglamento y no ejecución, pero advirtiendo que «innovar es también, desde la perspectiva calificadora que estudiamos, el desarrollo de normas anteriores; desarrollo normativo se distingue de la aplicación en el esquema de la distinción entre reglamento y acto» (79).

Con esta doctrina, y aunque ello no afecte decisivamente al fondo del presente debate, el TCo. parece defender —de modo implícito— que si el Decreto se hubiere limitado a reiterar lo dispuesto en la Ley estatal, sin innovarlo ni desarrollarlo, la norma en cuestión se habría mantenido dentro de las atribuciones competenciales de la C.A. Y conviene llamar la atención sobre las consecuencias de este argumento, aun reconociendo su carácter de *obiter dictum*, pues no son otras que la relegación del tema esencial a un segundo plano; a saber, si la C.A. carece de competencia para dictar normas laborales, cualquiera de éstas (que no se limite a disponer la ejecución) estará viciada de incompetencia y nulidad aun cuando no aporte nada nuevo al ordenamiento jurídico. Por lo demás, esta es la postura que el propio Tribunal ha mantenido en un caso similar, afirmando que —en base a la incompetencia de la C.A. del País Vasco, a través de cualquiera de sus órganos, para introducir norma alguna

(78) Como respaldo de esta posición puede tenerse en cuenta el argumento comparativo siguiente: la aplicación de las medidas para la reconversión industrial «se hará previa elaboración de un Plan de Reconversión por las asociaciones empresariales, las centrales sindicales más representativas del sector» y la Administración (artículo 1.1.a Ley 21/1982); resultaría contradictorio ofrecer ese importante papel participativo a los trabajadores y no conferir a sus órganos representativos en la empresa la facultad de conocer las subvenciones recibidas con ese fin de reconversión u otros similares.

(79) Sentencia analizada, II.11, *in initio*.

destinada a incidir sobre las relaciones laborales y perteneciente a la esfera de la legislación laboral—, «aunque la regulación se limitase a reproducir la contenida en la legislación estatal sería también constitucionalmente ilegítima en cuanto emanada de un poder incompetente» (80).

Sin duda, este es el criterio que se estima preferible, por ajustado al esquema competencial sobre la materia y porque, en buena lógica, de un órgano radicalmente incompetente para producir normas laborales no pueden emanar preceptos válidos de tal índole; aquellos que no innovaren habrían de limitarse a reproducir la legislación estatal, pero ni aun en tal caso ese anómalo y perturbador proceder debiera constituirse en excepción a la anterior regla.

Como conclusión, con referencia al artículo analizado, no hay duda —a la vista de cuanto se ha dicho— de que lejos de limitarse a reproducir un precepto estatal de carácter laboral, operación cuya ilegitimidad acaba de preconizarse, lo desarrolla o explícita aportando al ordenamiento jurídico nuevas obligaciones y deberes cuya nulidad radical, en cuanto contenidas en norma inválida, debe afirmarse dada la carencia de potestad normativa laboral por parte de la C.A.

El *segundo aspecto polémico* radica en que este primer artículo podría entenderse como una modificación del artículo 62.2 ET (81) al atribuirse a los Delegados de Personal una función de recepción de información que no encaja en el marco de tal precepto. Frente a esa tesis se alza nuevamente la del Gobierno vasco entendiendo que el mencionado artículo del ET confiere funciones de modo indefinido, siendo forma válida y lógica de integrarlas el referirlas a las propias de los Comités de Empresa: al estimar comprendida la información sobre subvenciones en el cuadro del artículo 64 ET para los Comités y extender su valencia respecto de los Delegados tampoco puede afirmarse que el artículo primero esté innovando en este punto el ordenamiento jurídico-laboral.

La interpretación doctrinal del precepto referido no es pacífica, pues aun reconociendo la «débil sustancia» que la atribución competencial del artículo 62.2 contiene respecto de los delegados de empresa algún autor ha considerado que en el esquema del ET no tiene cabida la equiparación de funciones (82). La restricción de competencias operada por el legislador respecto de los Comités no puede ni debe ser corregida mediante interpretaciones extensivas, de modo

(80) TCo. de 14 de junio de 1982, cit.; una aproximación a la misma en SEMPERE NAVARRO, «El Consejo de Relaciones Laborales como institución autonómica», en *REDT*, núm. 12, 1982.

(81) Este precepto dispone que «los Delegados de Personal ejercerán mancomunadamente ante el empresario la representación para la que fueron elegidos, interviniendo en cuantas cuestiones se susciten en relación con las condiciones de trabajo del personal que representan y formulando reclamaciones ante el empresario, la autoridad laboral o las entidades gestoras de la Seguridad Social, según proceda, sobre el cumplimiento de las relativas a higiene y seguridad en el trabajo y Seguridad Social».

(82) En este sentido, OJEDA AVILÉS, *Derecho Sindical*, cit., págs. 222 y sigs.

tal que a partir del artículo 62.2 ET sólo son deducibles sus funciones para formular reclamaciones, «ser informados y emitir informes, asesorar a los trabajadores y ofrecer buenos oficios» (83).

Por otro lado, otros autores estiman que pese a la aparente enunciación limitativa que lleva a cabo el artículo 62.2 ET frente a las mayores atribuciones del artículo 64, «todas las atribuciones reconocidas a los Comités en las empresas de cincuenta o más trabajadores son atribuciones de los delegados en las empresas pequeñas» (84). En favor de esta interpretación juegan diversos factores: 1.º la única manera de dar contenido a la vaguedad del concepto «intervención» (85) es afirmar que a los delegados les corresponden las competencias reconocidas al Comité; 2.º en numerosas partes de su articulado el ET recono-

(83) MONTROYA MELGAR, *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 485.

Ciertamente, en favor de esta opinión juega el proceso genético de la norma que, si bien no es decisivo, sí debe tenerse en cuenta como antecedente interpretativo; resumiéndolo, puede recordarse que:

— La enmienda número 551 (grupo comunista) al proyecto de ET propuso explicar que los Delegados de Personal «dispondrán de las facultades que le son atribuidas al Comité de Empresa».

— En su defensa se arguyó (intervención ante el Pleno del Congreso del señor GARCÍA SÁNCHEZ, *BOCG* de 19-XII-1973) que «no parece lógico que se concedan distintas funciones al Comité de Empresa que a los Delegados de Personal», invocando diversos argumentos de Derecho Comparado.

— Desde una posición contraria, el señor MORENO GARCÍA (*ibidem*) defendió el texto del dictamen, triunfante a la postre tras la oportuna votación, alegando que «sería imposible equiparar las funciones de los Delegados de Personal con esas otras funciones colegiadas importantes que son las del Comité de Empresa» y que tampoco se le podrían exigir al empleador las mismas obligaciones respecto de facilitar datos y otras cuestiones; asimismo, se afirmaba que «en el Derecho Comparado el Delegado de Personal tiene unas funciones lógicamente limitadas, reducidas, comparativas al tamaño de la empresa».

(84) DE LA VILLA GIL, *La participación de los trabajadores en la empresa*, IEE, 1980, pág. 163, explicando que una interpretación contraria sólo puede apoyarse en un fundamento «literario» y citando como argumento los numerosos artículos del ET en que se concede un trato paritario a ambas especies de órganos representativos.

(85) Para ALONSO OLEA, *El Estatuto de los Trabajadores. Texto y comentario breve*, Civitas, 1980, pág. 215, en este punto el legislador dibuja la competencia de los delegados «en términos sumamente amplios e informales». Sin pronunciarse explícitamente sobre el tema, CUEVAS LÓPEZ, «Estructura y función de la representación colectiva en la empresa», en *Aranzadi*, 1982, explica que cuando el ET dota a los delegados de personal de facultades para intervenir en cuantas cuestiones se susciten en relación con las condiciones de trabajo de sus representados lo que hace es conferirles una «gran flexibilidad a sus cometidos y les permite un amplio margen de maniobra, que prácticamente sólo cede ante eventuales ilegalidades manifiestas» (página 230).

ce idénticas funciones para ambas especies de órganos en su condición de «representantes del personal»; 3.º el legislador ha concebido a ambas representaciones como incompatibles y ello no tendría sentido si tuvieran funciones diferentes (86).

Aunque no con la contundencia que podría esperarse en este punto, la argumentación del TCo. presenta un mayor acierto que por lo que se refería al primer problema apuntado. Sin perjuicio de reconocer que la inteligencia del artículo 62.2 ET ofrece dificultades en orden a la definición de las funciones que posean los delegados —razón por la cual son posibles y legítimas interpretaciones del tenor de la postulada por el Gobierno vasco— advierte el Tribunal que la cuestión debatida no radica en determinar la fidelidad del Decreto 108/1981 respecto de la Ley 8/1980, del ET, sino en dilucidar si el Gobierno vasco tiene o no competencia normativa en materia laboral.

Es decir, aun admitiendo que la interpretación postulada —identidad de competencias entre las dos especies de órganos representativos de carácter unitario— fuere la correcta, ese dato no comporta salvoconducto alguno para la legitimidad del reglamento autonómico. A estas consideraciones, de las que deriva la nulidad del precepto autonómico en cuanto viciado de incompetencia, podrían añadirse las realizadas sobre la atribución de ese derecho de información a los Comités de Empresa y las más generales, de técnica jurídica, a cuyo tenor «el sentido y alcance de los mencionados preceptos del Estatuto de los Trabajadores corresponde a los Tribunales que dice el artículo 117.3 de la Constitución, incluso con el alcance complementario del ordenamiento jurídico que se atribuye a la jurisprudencia, a salvo la solución que un proceso constitucional precise de la interpretación de una Ley» (87).

b) En conexión con el anterior precepto, el artículo segundo del Decreto dispone que «el incumplimiento de la anterior obligación se considerará como infracción laboral a los efectos previstos en el artículo 57 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo».

Lógicamente, la tesis del abogado del Estado en este punto no es sino coherente desarrollo de sus apreciaciones respecto del primer artículo: el establecer una calificación de conducta sancionable en materia laboral sólo puede entenderse como aprobación de una norma inmersa en el concepto de «legislación laboral», y no precisamente limitada a las funciones que comporta su ejecución.

(86) En este sentido, RAMÍREZ MARTÍNEZ, «Comentario al artículo 62», en *El Estatuto de los Trabajadores. Comentarios...*, cit., págs. 480 y sigs. En dirección semejante, ALONSO OLEA, *Derecho del Trabajo*, 7.ª edic., Univ. Madrid, 1981, pág. 130, se muestra partidario de que los delegados de personal se entiendan investidos, en base al artículo 62 ET, «con las mismas funciones, con los mismos poderes y con las mismas 'garantías' que los Comités y sus miembros», a cuyo efecto, cuando no exista una previsión específica para ellos se les aplicarán las normas de los comités, eso sí, atemperadas por los lógicos «acondicionamientos y reglas de buen sentido».

(87) Sentencia estudiada, II.11, *in fine*.

También consecuente con su posición global es el aserto del Gobierno vasco según el cual tampoco esta prescripción supone innovación del ordenamiento jurídico-laboral teniendo en cuenta que:

— el artículo 57 ET no tipifica conductas sancionables, sino que caracteriza las infracciones laborales definiéndolas como acciones u omisiones contrarias a las disposiciones legales en materia de trabajo;

— las conductas laborales sancionables deben entenderse referidas al quebrantamiento de todas las normas de derecho necesario laboral;

— respecto de la potestad sancionadora, el RD 1260/1981 transfirió competencias a la C.A. del País Vasco.

A partir de esas líneas argumentales se sostiene que el artículo segundo no tipifica ninguna nueva falta laboral sino que remite al correspondiente precepto del ET, sin innovar el ordenamiento pues la aplicación de la legislación laboral para sancionar conductas implícitamente contempladas en ella no comporta alteración del reparto de competencias en la materia sino adopción de medidas en aras de una mejor ejecución o aplicación de la legislación laboral.

Aunque las reflexiones realizadas en el artículo precedente relevan en buena medida de la necesidad de abordar con extensión la problemática suscitada, sí conviene realizar una reflexión sobre cada uno de los temas apuntados:

— Es cierto que el artículo 57.1 ET no tipifica infracciones laborales concretas ni incluye cuadro alguno de conductas sancionables, sino que se limita a conceptualizarlas (88); en este sentido la tesis del Gobierno vasco es aceptable: no se innova el ordenamiento jurídico si se entiende que la obligación asegurada con la «amenaza» sancionadora viene ya establecida como tal por el ordenamiento jurídico-laboral.

— Ello no quiere decir que dejen de respetarse los principios de tipicidad y legalidad, sólo que «en materia laboral el respeto a la previa tipificación de infracción no se manifiesta con el establecimiento de un capítulo de faltas, sino que, por el contrario, se entiende referido al contenido de las normas del derecho necesario de carácter laboral y que imponen límites al juego contractual del empresario» (89). Por consiguiente, si se entendiere incluida la obligación de informar a los representantes de los trabajadores sobre las subvenciones recibidas en los artículos 62 y 64 del ET es claro que su quebrantamiento —en cuanto lo es de una disposición legal en materia de trabajo— encaja en las previsiones del artículo 57 ET.

— Aunque la validez de estas argumentaciones decae si se tienen presentes las ya realizadas consideraciones sobre la potestad que ostenta la C.A. del País Vasco en materia laboral, en un orden teórico no puede negárseles la

(88) En este sentido, y por todos, LÓPEZ GANDÍA, «Comentario al artículo 57», en *El Estatuto de los Trabajadores. Comentarios...*, cit., pág. 442.

(89) PÉREZ ESPINOSA, «Potestad sancionadora de la Administración Laboral y poder disciplinario empresarial», en *Diecisiete lecciones sobre la Ley de Relaciones Laborales*, Univ. Madrid, 1977, pág. 557.

parte de razón que les asiste. Ahora bien, lo que en modo alguno puede ser de recibo es la invocación que se realiza del RD 1260/1981 para fundamentar la fijación de conductas sancionables, dado que el mismo se circunscribe a «las facultades de ejecución de la legislación laboral» conectadas con el «ejercicio de la facultad de imposición de sanciones previstas en el artículo 57 ET» (90).

En cuanto al pronunciamiento del TCo. sobre el precepto, es claro que no podía haber sido distinto del emitido, pues al afirmar la ilegitimidad del primer artículo del Decreto se arrastra a tal situación al segundo; adicionalmente son reproducibles aquí cuantas consideraciones se han realizado ya sobre la incompetencia de la C.A. tanto para desarrollar o interpretar una Ley estatal de carácter laboral cuanto, en suma, para dictar preceptos que excedan en esta materia el ámbito estricto de la «ejecución». Como bien recuerda el Tribunal, las facultades de la C.A. deben entenderse siempre incluidas en el marco de los esquemas trazados por la Ley Fundamental, en armonía con los cuales se aprobó —y debe interpretarse— el RD 1260/1981; «la potestad transferida es la aplicativa o facultad de imponer las sanciones legalmente previstas, y no la normativa aunque se realice en vía reglamentaria, e invocando una cobertura a nivel de Ley, en un implícito reconocimiento de la vigencia en este punto del principio de reserva de la Ley formal» (91).

(90) Entrecorillados pertenecientes al preámbulo y artículo 1.º de este Real Decreto de 8 de mayo de 1981 (BOE 26-VI-1981); adviértase que la facultad transferida es la de imponer sanciones y no la de determinarlas. Además —y no podría suceder de otro modo— esta norma se sujeta a lo dispuesto por la Const. y el EAV, normas tomadas en consideración cuando el RD dispone que la referida facultad «queda transferida a la Comunidad Autónoma del País Vasco, dentro del ámbito de sus competencias».

(91) Sentencia estudiada, II.11, *in medio*.

Por último, puede ser interesante —a efectos sistemáticos y de facilitar su búsqueda— el relacionar, por orden cronológico, las sentencias del TCo. utilizadas para la redacción de este trabajo; junto a cada una de ellas se añade una somera referencia al núcleo central del conflicto que las motiva y el número de las distintas notas en que son invocadas.

1. Sentencia de 2 de febrero de 1981 (BOE 24-II-1981), en el recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de Bases de Régimen Local; citada en nota 12.

2. Sentencia de 14 de julio de 1981 (BOE 13-VIII-1981), en el recurso de inconstitucionalidad contra la L.O. 11/1980 sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2.º Const.; citada en notas 12 y 72.

3. Sentencia de 28 de julio de 1981 (BOE 13-VIII-1981), en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 6/1980 sobre transferencia de las Diputaciones a la Generalitat; citada en notas 6 y 30.

4. Sentencia de 16 de noviembre de 1981 (BOE 28-XI-1981), en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del País Vasco 3/1981 sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre; citada en notas 19 y 38.

5. Sentencia de 22 de diciembre de 1981 (BOE 14-I-1982), en el recurso de incons-

4. REFLEXION FINAL

Tras esta sentencia puede conocerse, ya con cierta seguridad, en qué términos queda reservada la competencia del Estado sobre la legislación laboral y qué alcance poseen las potestades ejecutivas a las que pueden acceder las C.A. Es claro que en el concepto de legislación no se integran sólo los actos con fuerza de ley sino también cualesquiera otras normas emanadas de los poderes públicos con vocación de generalidad e inserción en el ordenamiento jurídico; por consiguiente, la facultad de reglamentar o desarrollar una disposición laboral no puede entenderse incluida en las potestades propias de la «ejecución» que la Ley Fundamental permite asumir a las distintas regiones y nacionalidades.

Con todo y con ello, el *quid* de la cuestión o «talón de Aquiles» de la calificación de una norma como inmersa en la reserva del artículo 149.1.7.^a Const. radica en su laboralidad. Sobre este precepto parece que el TCo., huyendo de afirmaciones generales, identifica ese predicado con los preceptos que o bien regulan directamente la relación jurídico-laboral o bien versan sobre instituciones inherentes a ella, particularmente si se trata de materias recogidas en el ET, cuerpo legal implícitamente considerado como delimitador de la laboralidad. Afirmado el carácter laboral de una ley, y no limitada la misma a la organización interna de los servicios administrativos o a otros aspectos administrativos, nada puede hacer la C.A. por demostrar que sus órganos son competentes para aprobarla: aun en el supuesto de que su contenido no aporte innovaciones al ordenamiento jurídico su nulidad es insubsanable por emanar de órganos completamente ayunos de las funciones puestas en práctica.

titudinalidad contra la Ley de Cataluña 3/1981 sobre Bibliotecas; citada en nota 13.

6. Sentencia de 28 de enero de 1982 (BOE 26-II-1982), en el conflicto positivo de competencia sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma vasca; citada en nota 30.

7. Sentencia de 8 de febrero de 1982 (BOE 26-II-1982), en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 4/1981 sobre medidas urgentes en la función pública; citada en nota 19.

8. Sentencia de 4 de mayo de 1982 (BOE de 18-V-1982 y de 9-VI-1982), en conflicto positivo de competencias sobre registro y depósito de convenios colectivos de trabajo por parte de la Comunidad Autónoma vasca; citada en notas 8, 26 y 28.

9. Sentencia de 14 de junio de 1982 (BOE 28-VI-1982), en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del País Vasco 9/1981 creando el Consejo Vasco de Relaciones Laborales; citada en notas 27, 28, 36, 41, 42, 43, 56, 69 y 80.

10. Sentencia de 30 de junio de 1982 (BOE 16-VII-1982), en conflicto positivo de competencia sobre regulación y sanción por parte de la Comunidad Autónoma vasca del derecho de información a las representaciones laborales; citada en notas 31, 37, 38, 43, 63, 66, 68, 70, 74, 75, 79, 87 y 91.

11. Sentencia de 27 de julio de 1982 (BOE 18-VIII-1982), en conflicto positivo de competencias sobre regulación colectiva de las condiciones de trabajo de la Administración Local en la Comunidad Autónoma vasca; citada en nota 37.

En la sentencia estudiada, el fallo —«el Tribunal Constitucional ha decidido que el Decreto 108/1981, de 28 de septiembre, del Gobierno vasco, está viciado de incompetencia y, en consecuencia, declara su nulidad»— no sólo reafirma la incompetencia de los poderes autonómicos para penetrar en la órbita del derecho laboral, sino que defiende contra injerencias extrañas la misión de los jueces y Tribunales para determinar la interpretación o alcance de los preceptos jurídicos, rechazando la posibilidad de que los poderes públicos carentes de facultades normativo-laborales puedan realizar interpretaciones —al margen de su bondad— de los mandatos emanados de los órganos capacitados al efecto.

ANTONIO-VICENTE SEMPERE NAVARRO