

# COMPETÈNCIES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES EN MATÈRIA LABORAL. ESPECIAL CONSIDERACIÓ EN MATÈRIA DE POLÍTICA D'OCUPACIÓ\*

F. Pérez Amorós

Professor de Dret del Treball i Seguretat Social de la  
Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona.

## I. Vies d'atribució de competències

Els Estatuts d'Autonomia de Catalunya (en endavant EAC), aprovat per la Llei Orgànica 4/1979, de 18 de desembre, i del País Basc (en endavant EAPB), aprovat per la Llei Orgànica 3/1979, de 18 de desembre, formen dues vies diferents de repartiment de competències sobre matèries laborals i de la Seguretat Social.

### 1. *Via estatutària*

Quan és, precisament, el text mateix de l'Estatut el que de manera particularitzada esmenta la matèria sobre la qual la Comunitat Autònoma en qüestió té atribuïda competència i n'indica la intensitat.

### 2. *Vies extraestatutàries*

Quan l'Estatut autòndmic considerat, coneixedor de les possibilitats que sobre això conté la Constitució espanyola de 1978 (en endavant CE), preveu la possibilitat futura que, per una norma que en sigui posterior, s'incrementin les competències normatives en matèria laboral.

Tal com detallarem al moment oportú, les referides vies extraestatutàries o post-estatutàries són les recollides en els articles 20.1 i 20.2 de l'EAPB i 28.2, 28.1, 11.11 i 9.34 de l'EAC; i són aquelles que es corresponen amb el que estableixen els punts 1 i 2 del punt 150 constitucional.

En relació amb les dites vies extraestatutàries, és oportú avançar ara les consideracions següents:

1) Encara que la qüestió no resulti pacífica, sóc de l'opinió que aquestes vies són aptes per a incrementar les competències autonòmiques en matèria laboral i, en especial, les de política d'ocupació.

2) El possible increment esmentat s'ha de referir tant a les potestats de condició legislativa concurrent, a partir del passatge constitucional 150.1, com a les de condició simplement reglamentària, seguint ara el punt 2 del referit article 150.

---

\* Aquest treball reproduceix, en els aspectes fonamentals, la ponència presentada en la «Jornada sobre Dret del Treball i Comunitats Autònomes», celebrada el desembre de 1985 a Sant Sebastià, organitzada per la Facultat de Dret de la Universitat del País Basc. S'han incorporat al text de la ponència exposada oralment unes notes bibliogràfiques breus i algunes dades d'actualitar.

## II. Models de repartiment de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en matèria laboral

### 1. *El principi de reserva a favor de l'Estat de la potestat legislativa en matèria laboral*

L'article 149 de la CE representa el punt de partida per a l'estudi del tema que ara tenim plantejat.

En el primer incís, hi apunta: «L'Estat té la competència exclusiva sobre les matèries següents...» Amb una primera lectura ràpida d'aquest paràgraf, podríem entendre que en l'article constitucional esmentat s'inclouen les matèries que, com que són reservades en «exclusiva» per l'Estat, no poden ser sotmeses a cap competència per part de les Comunitats Autònomes.

En realitat però, advertirem que l'article 149.1 de la Constitució que hem citat abans configura, precisament, uns models determinats i diferents de repartiment de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes sobre les matèries que s'hi inclouen.

### 2. *Models de repartiment de competències en matèria laboral*

Constreint el meu discurs a l'àmbit socio-laboral, i en relació amb l'EAPB i l'EAC, podem distingir dos models per mitjà dels quals opera aquest repartiment competencial.

1r) Partint de l'article 149.1.17 del text constitucional, els articles 17 i 18 de l'EAC i de l'EAPB, respectivament, estableixen que la Generalitat de Catalunya i el Consell General del País Basc tenen competència, en matèria de Seguretat Social, per a legislar en desplegament i per a executar la legislació bàsica estatal, excepte en el que fa referència al règim econòmic.

És interessant advertir, des d'un principi, que les nacionalitats esmentades tenen atribuïdes competències legislatives concurrents —legislació dictada en desplegament—, reglamentàries i executives, sobre una matèria tan propera a la laboral, com ho és la Seguretat Social.

Així doncs, en matèria de Seguretat Social queda configurat un repartiment legislatiu que la doctrina denomina horitzontal.

2n) Prenent ara com a punt de partida l'article 149.1.7 de la CE, l'apartat 2 de l'article 11 de l'EAC estableix: «correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries... de treball...», mentre que l'article 12.2 de l'homònim basc apunta: «correspon a la Comunitat Autònoma del País Basc l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries següents... legislació laboral...»

En un sentit contrari, podríem formular la següent *conclusió provisional*: *les Comunitats Autònomes de què parlem no tenen coneguda per via estatutària cap competència legislativa, ni exclusiva, ni concurrencial o compartida en matèria laboral. Se'ls reconeix únicament la funció executiva de la legislació laboral dictada per l'Estat.*

El repartiment competencial en aquest supòsit és anomenat vertical per la doctrina.

No obstant això caldria entendre llevades, de la funció executiva reconeguda, les matèries «de migracions interiors i exteriors...» segons el mateix article 11.2 de

l'EAC; i en el mateix sentit pel que fa al País Basc ja que, tot i que el text estatutari basc no estipula res d'això, aquest precepte no es podrà entendre en cap més text estatutari, d'acord amb l'article 149.1.2 de la Constitució.

Tenint present que la potestat legislativa reservada a l'Estat sobre matèria laboral inclou la de dictar reglaments executius, la competència executiva atribuïda a les dites Comunitats Autònomes es limita a conferir-los la potestat de regular per mitjà de reglaments d'organització.

D'aquesta manera queda també repartida, entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, la potestat reglamentària.

Aquest repartiment reglamentari, per la seva formulació, ha generat a la pràctica nombrosos problemes. Hi ha hagut unes quantes actuacions del Tribunal Constitucional al voltant d'aquesta qüestió (sentències 27/1982, de 27 de juliol, *BOE* de 18 d'agost, i 18/1982, de 4 de maig, *BOE* de 18 de maig) i, en aquest sentit, cal recordar la sentència 1/1982, de 28 de gener (*BOE* de 26 de febrer) que defineix l'abast de la potestat executiva autonòmica com aquella que «*abarca la potestad de administración y la potestad para dictar reglamentos internos de organización, pero no la potestad reglamentaria general que permanece en manos del Estado*».

En aquest punt de la meua exposició, entenc que una encertada comprensió de la conclusió, que he formulat abans amb caràcter provisional i a manera d'hipòtesi de treball, exigeix una sèrie de reconsideracions de condició diferent.

El Tribunal Constitucional, pel fet d'haver limitat el contingut de l'expressió «legislació», ha reforçat sensiblement la repetida conclusió provisional, per tal com incloent en la legislació la potestat reglamentària de desplegament, redueix la capacitat normativa de la Generalitat de Catalunya i del Consell General del País Basc en matèria laboral, i la limita a la potestat reglamentària de condició simplement organitzadora.

Aquesta solució restrictiva per a les Autonomies ja estava prevista, paradoxalment, en l'article 25.2 de l'EAC de 1979, el qual estableix que les competències executives de la Generalitat de Catalunya en matèria laboral s'han d'exercir subjectant-se «a les normes reglamentàries que dicti l'Estat en desplegament de la seva legislació».

Aquest caràcter paradoxal i inversemblant s'adverteix si tenim present que la CE de 1978 no es pronuncia expressament sobre aquesta autolimitació, ni tampoc ho fa l'article 11.2 de l'EAC que reconeix d'una manera genèrica la funció executiva en matèria laboral en favor de la Generalitat.

Aquest reconeixement contingut en l'article 11.2 del text estatutari es formula de la manera següent: «Correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries següents... de treball, assumint les facultats, competències i serveis que en aquest àmbit i a nivell d'execució exerceix actualment l'Estat respecte a les relacions de treball, sens perjudici de l'alta inspecció d'aquest». D'aquesta atribució s'exclou únicament la «matèria de migracions interiors i exteriors, fons d'àmbit nacional i de feina...»

Així doncs, ni del contingut de l'article 149.1.7 constitucional, ni de l'11.2 estatutari, no podem extreure'n directament la conclusió definitiva que la funció legislativa en matèria laboral reservada a l'Estat també inclou la potestat reglamentària executiva.

Aquesta primera interpretació del Tribunal Constitucional confirma, sens dub-

te, tal com ja he avançat, el caràcter restrictiu de la conclusió provisional amb què treballarem.

Aquests darrers comentaris són d'aplicació plena al contingut del passatge estatutari basc número 20.4, que apunta: «Les funcions d'execució que aquest Estatut atribueix a la Comunitat Autònoma del País Basc en aquelles matèries que no siguin de competència exclusiva, comprenen la potestat d'administració, com també, si fa al cas, la de dictar reglaments interns d'organització dels serveis corresponents.»

La segona consideració sobre aquesta conclusió provisional gira al voltant de la tasca hermenèutica realitzada per l'esmentat Tribunal en determinar el contingut del terme «laboral» inclòs en la formulació d'aquest principi de reserva configurat en l'article 149.1.7 de la CE i en els articles 11.2 i 12 dels estatutaris català i basc, respectivament.

Podem avançar que aquesta tasca del Tribunal Constitucional condueix a una visió més autonomista d'aquest principi de reserva. I per això, a causa de la interpretació restrictiva que se'n fa, es redueix automàticament l'àmbit material que es pot incloure en la reserva formulada en favor de l'Estat.

La citació de la sentència número 35/1982, de 14 de juny (BOE, 28 de juny), presa com a significativa, argumenta que l'expressió «laboral» no pot ser entesa «*como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo*», sinó que «*es por ello forzoso dar a este adjetivo un sentido concreto y restringido...*»

Així hi ha matèries que, tot i que no assoleixen la condició de laborals en sentit estricte, però que tenen una clara influència en l'esfera jurídic-laboral, poden ser excloses del principi de reserva estatal i, per tant, poden ser sotmeses a competències autonòmiques.

Com a corol·lari de la doble tasca d'interpretació realitzada pel Tribunal Constitucional, hem de recordar que la sentència 39/1982, de 30 de juny (BOE, 16 d'agost), apunta: «*el concepto de legislación laboral cuyo primer término tiene una considerable fuerza expansiva, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que sucedería inevitablemente si el adjetivo laboral se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello forzoso dar a este adjetivo un sentido concreto —y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual— como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndolo por legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor y bajo la dirección de los que presten estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley se indican.*»

Després de passar revista als models de repartiment competencial en matèria laboral, tenint en compte la tasca d'un Tribunal tan alt, entenc que la conclusió formulada abans amb caràcter provisional s'ha de readaptar en el sentit següent: *la reserva, en favor de l'Estat, de la potestat legislativa (en la qual s'inclouen els reglaments executius) es refereix únicament a matèries laborals en sentit estricte. Sobre més matèries de diferent condició, les Comunitats Autònomes basca i catalana poden tenir competències superiors a la simplement executiva.*

Una bona comprensió d'aquesta afirmació demana d'apuntar les consideracions següents, a fi d'assenyalar les possibilitats normatives de les Comunitats Autònomes en matèria laboral:

1ª) En una matèria tan propera al Dret del Treball com ara la Seguretat Social, les Comunitats Autònomes tenen reconeguda expressament potestat legislativa compartida, per la qual despleguen la potestat bàsica dictada per l'Estat, i funció executiva, que en aquest supòsit cal entendre que engloba la potestat reglamentària executiva i d'organització.

2ª) En matèria no estrictament laboral, però propera i amb incidència al context jurídic-laboral, les Comunitats Autònomes poden assumir competències normatives, perquè no està inclosa en la reserva recollida per l'article 149.1.7 de la CE i els concordants constitucionals.<sup>1</sup>

1. A manera de ressenya bibliogràfica sobre el primer apartat de la ponència, *vid.*: ALONSO OLEA, M. *Las fuentes del Derecho. En especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*. Madrid, 1982; CASAS BAAMONDE, M. E. «Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas», a *Revista española de Derecho del Trabajo. Civitas*. núm. 1, abril-juny 1980, pp. 15-29; VILLA GIL, L. E. de la, i DESIDENTADO BONETE, A. «Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas, en materia de relaciones laborales y Seguridad Social. De la experiencia republicana a la Constitución de 1978», *Cuadernos de Derecho del Trabajo*. núm. 4, 1979, pp. 117-180. També VILLA GIL, L. E. de la, DESIDENTADO BONETE, A. i VIDA SORIA, J., «Autonomías y relaciones laborales», *IX Encuentro entre empresarios, sindicalistas y laboristas*. Fundació Friedrich Ebert, pp. 21-45; SEMPERE NAVARRO, A. V., «El Consejo de Relaciones Laborales como institución autonómica», *Revista española de Derecho del Trabajo. Civitas*. núm. 12, 1982, pp. 597-615; SOLÉ TURA, J., «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías», *Anuario de Derecho Político*. Universitat de Barcelona, 1983, pp. 11-46.

L'obra col·lectiva *Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en la década de los 80*. Universitat de Saragossa, 1983, recull aportacions sobre el tema: GONZÁLEZ ORTEGA, S. *Tribunal Constitucional y las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral*; ROJO TORRECILLA, E. *El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas (A propósito de la Sentencia n.º 35182 sobre el Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco)*; i PÉREZ AMORÓS, F. *La jurisprudencia del Tribunal sobre la potestad normativa y función ejecutiva de la Generalidad de Cataluña en materia laboral*.

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

De la professora CASAS BAAMONDE, M. E., *vid.* «Sindicatos y Comunidades Autónomas», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*. monogràfic núm. 7, 1985, pp. 189-240; «Sobre el marco autonómico vasco de relaciones laborales y el Acuerdo sobre procedimiento de resolución de conflictos colectivos y la negociación colectiva», en la revista *Relaciones Laborales*. núm. 1, 1985, pp. 152-170; «Competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional», *Comunidades Autónomas y Política Laboral*. Fundació Friedrich Ebert, Madrid, 1985, pp. 17-46. Aquesta darrera aportació de la professora CASAS BAAMONDE es reproduïx, degudament completada, en la revista *Relaciones Laborales*. núm. 6, 1985, pp. 1007-1033.

A més, *vid.* LÓPEZ LÓPEZ, J. *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo y Seguridad Social* (tesi doctoral), Madrid, 1985; ALBERTÍ i ROVIRA, E. *L'articulació del sistema de fonts del dret de les Comunitats Autònomes en el sistema de fonts de l'Estat a la Constitució espanyola de 1978*. Memòria de Grau de Llicenciatura. Facultat de Dret, Barcelona, 1982; PARDELL VEA, A. *Els conflictes de competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria laboral*. Memòria de Grau de Llicenciatura. Facultat de Dret de l'Estudi General de Lleida, 1985.

### III. Política d'ocupació de les Comunitats Autònomes

En repetides ocasions, passades i presents, tant l'Administració laboral central o autonòmica com els interlocutors socials mateixos han qüestionat la possibilitat i discutit la necessitat de regionalitzar la política d'ocupació.

Aquesta qüestió no és nova en l'àmbit universitari, ja que, a partir de determinades pautes dissenyades i introduïdes en el debat per la professora Casas Baamonde,<sup>2</sup> han tingut lloc diverses intervencions des de diferents perspectives.<sup>3</sup>

#### 1. L'article 12 de l'EAC i el 10 de l'EAPB

El passatge estatutari català esmentat és del tenor literal següent: «D'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, correspon a la Generalitat, en els termes d'allò que disposen els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, la competència exclusiva de les matèries següents: 1) Planificació de l'activitat econòmica a Catalunya. 2) Indústria... 3) El desenvolupament i execució a Catalunya dels plans establerts per l'Estat per a la reestructuració de sectors industrials... 7) Sector Públic econòmic de la Generalitat...»

L'article 10 de l'EAPB, amb alguna diferència de matís en relació amb l'article català, estableix: «La Comunitat Autònoma del País Basc té competència exclusiva en les matèries següents:... 24) Sector Públic propi del País Basc... 25) Promoció, desenvolupament econòmic i planificació de l'activitat econòmica del País Basc d'acord amb l'ordenació general de l'economia... 30) Indústria... En la reestructuració de sectors industrials, correspon al País Basc el desenvolupament i execució dels plans establerts per l'Estat.»

En els articles transcrits, i concordants, hi ha dues qüestions que, a l'efecte de completar aquest estudi, cal tractar amb l'atenció adient:

1<sup>a</sup>) Sobre les característiques especials del model de repartiment competencial que s'hi configura.

2<sup>a</sup>) Sobre la naturalesa de les matèries que, com que es troben incloses en els dits articles, se sotmeten al model de repartiment esmentat.

2. Vid. «Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas», *op. cit.*

3. Intervenció del professor PALOMEQUE LÓPEZ, C. sobre «Política laboral socialista en las Comunidades Autónomas», en el *Curso Superior de Derecho del Trabajo*, sobre *La reforma socialista de la legislación laboral*, Salamanca, juliol 1984, Cursos Internacionales, Universitat de Salamanca, juliol 1985; LANDA ZAPIRÁIN, J. P. *¿Es posible una política regional de empleo en España?*, en l'obra col·lectiva *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, I Jornades de la Facultat de Dret, Madrid, 1984, pp. 297-316; RIVERO LAMAS, J. *La actuación de los poderes públicos ante la crisis (con especial atención a las Comunidades Autónomas)*, en l'obra col·lectiva *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, *op. cit.*, pp. 263-293; ROJO TORRECILLA, E. «Política de empleo de las Comunidades Autónomas», *La Vanguardia*, 25 d'octubre de 1985; PÉREZ AMORÓS, F. i ROJO TORRECILLA, E. «Política de Empleo y contratación temporal», en la revista *Crónica de Información Laboral*, núm. 33, 1985, pp. 2-35; RODRÍGUEZ-SANUDO, M. *Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia laboral*, en l'obra col·lectiva *Tutela de la libertad sindical. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia laboral*, III Jornades Universitàries Andalusos de Dret del Treball i Relacions Laborals, Xerès, 1985, pp. 183-218; ALARCÓN CARACUEL, M. R. *La Política de fomento del empleo de las Comunidades Autónomas*, en l'obra col·lectiva *Tutela de la libertad sindical. Las competencias...* *op. cit.*, pp. 219-226; FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F., i REY GUANTE, S. del, *Regionalización del sistema de relaciones laborales. autonomía colectiva y Política de Empleo*, en l'obra col·lectiva *II Jornadas Universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1985, pp. 117-188.

## 2. *El model especial de repartiment de competències configurat en els articles 12 de l'EAC i 10 de l'EAPB*

Amb una primera lectura del referit passatge estatutari de Catalunya podem advertir que el model de repartiment de competències és de condició concurrencial, ja que determina una potestat legislativa compartida entre l'Estat i la Generalitat.

Però també es fa evident que el repartiment de la potestat legislativa efectuat d'aquesta manera reuneix un seguit de característiques particulars que el diferencien del sistema de repartiment horitzontal general o comú modelat en l'article 10 de l'EAC.

Mentre que el passatge 10 de l'EAC que hem esmentat abans estableix que la potestat legislativa de desplegament dictada en l'àmbit autonòmic queda sotmesa al «marc de la legislació bàsica de l'Estat», el passatge 12 del mateix text únicament determina que la competència de la Generalitat s'exercirà «d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general... de l'Estat...»

Sens dubte, tal com han reconegut determinats sectors doctrinals,<sup>4</sup> és un model de repartiment que possibilita una intervenció autonòmica més gran que d'alguna manera es desplaça cap a fórmules de cooperació entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.

Aquests ribets pro-autonomistes que si cal es reforcen més, tenint en compte que: primer, l'article 12 de l'EAC, a diferència del 10, quan atribueix les esmentades competències a la Generalitat ho fa amb caràcter d'exclusivitat; i segon, mentre que l'article 149.1.13 de la CE tracta de la competència reservada a l'Estat a manera de «coordinació», el dit passatge estatutari sols tracta d'una simple «ordenació» estatal com a límit a l'actuació autonòmica.

En una mateixa línia argumental mantinguda ara en relació amb l'article 12 de l'EAC, hi tenen bona cabuda els punts de l'article 10 de l'EAPB que he transcrit anteriorment.

## 3. *Matèries sotmeses a aquest model de repartiment de competències*

D'entre les matèries que inclouen els repetits articles estatutaris, convé de recalcar-ne les següents:

- 1<sup>a</sup>) La planificació de l'activitat econòmica al País Basc i a Catalunya.
- 2<sup>a</sup>) La indústria.
- 3<sup>a</sup>) Els plans de reestructuració de sectors industrials.
- 4<sup>a</sup>) El sector públic econòmic de Catalunya i del País Basc.

Pel que fa a la naturalesa d'aquestes matèries, la professora Casas Baamonde<sup>5</sup> ha assenyalat: «no creo preciso un gran discurso para advertir la incidencia directa que tales potestades económicas regionales han de tener en la legislación laboral en sentido estricto».

4. PUIG SALELLAS, J. M. «Les competències de la Generalitat. Consideració especial de les de l'article 12». recollit en *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia*. Barcelona, 1980, pp. 327-333; CASA BAAMONDE, M. E. «Sistema de fuentes...» *op. cit.* pp. 34-35, en què fa referència a les «materias indirectamente laborales...»; TORNOS MAS, J. «Intervención de las Comunidades Autónomas en la economía», *Revista española de Derecho Administrativo*. Civitas. núm. 21, 1979, pp. 221-239.

5. «Sistema de fuentes...», *op. cit.*, p. 37.

Aquesta apreciació doctrinal encaixa perfectament amb les possibilitats que sobre això ha conformat el Tribunal Constitucional mateix en la interpretació del terme «laboral» inclòs, com he indicat, en l'article 149.1.7 de la CE i els articles estatutaris concordants, i així s'ha configurat una via clara i important, a partir de la qual podem desbloquejar la reserva de la potestat legislativa formulada en favor de l'Estat en matèria laboral i, consegüentment, afavorir un increment de les competències autonòmiques sobre tots els aspectes d'aquesta condició.

En aquest sentit, el professor Landa Zapirain<sup>6</sup> ha assenyalat que «*las normas de política social y económica constituyen la periferia de ese núcleo material y no son derecho laboral en sentido estricto*».

#### 4. Previsions constitucionals sobre la qüestió

Hem de tenir present, en qualsevol cas, que la possibilitat mencionada que les Comunitats Autònomes incideixin normativament en el món jurídic-laboral a partir del que preveuen els articles 12 i 10 de l'EAC i EAPB, respectivament, ja està recollida en certa manera en el text constitucional mateix, entre d'altres, en els passatges següents:

1<sup>a</sup>) L'article 130, que atribueix als poders públics i, per tant, també als autonòmics, la tasca de desenvolupament de tots els sectors econòmics. En aquesta línia, l'article 8.2 de l'EAC, fidel a l'article 9.2 constitucional, estableix que: «Correspon a la Generalitat, com a poder públic i en l'àmbit de la seva competència, promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què aquest s'integra siguin reals i efectives, remoure els obstacles que impedeixin o dificultin llur plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.»

2<sup>a</sup>) L'article 131.2, que atribueix a l'Estat l'elaboració dels projectes de planificació, però tenint en compte «les precisions que siguin subministrades per les Comunitats Autònomes...»

3<sup>a</sup>) Partint de l'article 137 de la Constitució, que reconeix expressament la «autonomia per a la gestió dels interessos respectius» en favor de les regions i nacionalitats, el joc combinat entre l'article 149.1.13 i el 148.1.13 del text fonamental permet adduir que el repartiment competencial és el següent: l'Estat ha de regular les «bases i coordinarà la planificació general de l'activitat econòmica», mentre que les Comunitats Autònomes han d'assumir competències per a regular el foment del desenvolupament econòmic de la Comunitat Autònoma dins els objectius marcats per la política econòmica estatal.

En relació amb les característiques pròpies del dit repartiment competencial, el professor Rivero Lamas ha assenyalat que «*deja un margen a los poderes públicos reconocido como competencia propia en los Estatutos, para formular una política económica en el territorio autonómico*».<sup>7</sup>

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

7. *La actuación de los poderes públicos ante la crisis...* *op. cit.* p. 264.



## 5. L'article 12 de l'EAC i el 10 de l'EAPB i la Política d'Ocupació de les Comunitats Autònomes

De l'estudi dels passatges abans esmentats i dels que resulten concordants en el text de la CE, podem advertir la possibilitat que les dites Comunitats Autònomes tinguin una incidència normativa en aspectes temàtics quasi-laborals i, d'entre aquests, en aquells que són propis de la Política d'Ocupació, si per aquesta entenem omnicomprendivament, tal com ho fa el professor Palomeque López,<sup>8</sup> «*todas las actuaciones públicas dirigidas a generar directa o indirectamente empleo*».

En aquesta línia argumental, la professora Casas Baamonde afirma que «*la conexión íntima de la política de empleo con el poder de autogobierno y ordenación económica de las Comunidades Autónomas queda al margen de toda duda razonable*».<sup>9</sup>

## 6. La política d'ocupació en els diferents Estatuts d'Autonomia

La incidència de les Comunitats Autònomes en matèria de política d'ocupació es configura també amb més o menys intensitat en els diferents textos estatutaris. Com a exemple d'això relaciono els següents aspectes parcials:

1') L'article 11 de l'EAC, en dissenyar la funció executiva atribuïda a la Generalitat en matèria laboral, ho fa en els termes següents: «Correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries següents... De treball, assumint les facultats, competències i serveis que en aquest àmbit i a nivell d'execució exerceix actualment l'Estat respecte a les relacions de treball, sens perjudici de l'alta inspecció d'aquest.»

Però després de reconèixer una incidència autonòmica, «facultats, competències i serveis», aquest passatge estatutari recull una limitació de les competències atribuïdes, reservant a l'Estat la funció executiva en matèria de «migracions interiors i exteriors, fons d'àmbit nacional i de feina, sens perjudici d'allò que estableixin les normes de l'Estat sobre aquestes matèries».

Pel que fa a aquestes exclusions o limitacions de l'àmbit material, és convenient d'assenyalar això:

Primer, la limitació sobre matèria d'estrangeria té l'explicació en l'article 149.1.2 de la Constitució mateixa.

Una particularitat autonòmica sobre això és la que recull l'article 36 de l'Estatut d'Autonomia de Canàries, que indica: «*La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias.*»

Segon, i tal com ja he assenyalat, resulta paradoxal que el text mateix de l'EAC autolimiti les competències en matèria de «fons d'àmbit nacional i de feina».

Encara sorgeixen més dubtes per a la comprensió d'aquesta autolimitació quan, immediatament després de formular aquesta exclusió competencial, l'EAC afegeix l'expressió «sens perjudici d'allò que estableixin les normes de l'Estat sobre aquestes matèries».

Tot i que potser s'avancen qüestions que desenvoluparem en l'exposició poste-

8. En la seva conferència sobre «Política laboral socialista en las Comunidades Autónomas», *op. cit.*

9. «*Sistema de fuentes...*», *op. cit.*, p. 37.

rior, ara sembla aconsellable de recordar que l'article 52 de l'EAC reconeix en favor de la Generalitat la facultat de «constituir institucions que fomentin la plena ocupació i el desenvolupament econòmic i social en el marc de les seves competències».

2<sup>a</sup>) L'article 12 de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia assenyalava com a objectiu bàsic de la Comunitat Autònoma «*la consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción y la especial garantía de trabajo para las jóvenes generaciones de andaluces*».

3<sup>a</sup>) L'article 8 de l'Estatut d'Autonomia de la Regió de Múrcia, quan assenyalava els objectius prioritaris, hi inclou el de «*adoptar medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social, facilitando el empleo, especialmente en el medio rural, y la mejora de las condiciones de trabajo*».

4<sup>a</sup>) El passatge 9 de l'Estatut d'Autonomia d'Extremadura, quan tracta de les competències executives atribuïdes a aquesta regió, hi inclou la matèria referida a «*distribución y gestión de los fondos para la protección del empleo*».

5<sup>a</sup>) L'article 29 de l'Estatut d'Autonomia de Castella-Lleó preveu competències en matèria de «*trabajo, en especial servicios de desempleo y acción formativa*».

6<sup>a</sup>) En aquest mateix sentit, l'article 35.1.e de l'Estatut d'Autonomia de Castella-La Manxa preveu competències sobre matèria de «*trabajo, en especial servicios de empleo y acción formativa*».

7<sup>a</sup>) En el context d'aquesta variada gamma de formes de determinar competències en matèria de Política d'Ocupació, l'article 12 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc, quan configura la funció executiva en matèria laboral, hi afegeix que assumeix les «facultats i competències que en aquest terreny exerceix actualment l'Estatut respecte de les relacions laborals; també la facultat d'organitzar, dirigir i tutelar, amb l'alta inspecció de l'Estat, els serveis d'aquest per a l'execució de la legislació laboral, i procura que les condicions de treball s'adeqüin al nivell de desenvolupament i progrés social, promovent la qualificació dels treballadors i la seva formació integral».

L'estudi de les competències materials que contenen els textos estatutaris en matèria de Política d'Ocupació, l'hem de completar amb la consulta de la llista de normes que sobre això han emanat de les Comunitats Autònomes i constatar-ne, alhora, la viabilitat.<sup>10</sup>

Per tal de donar una idea de la incidència pràctica de les Comunitats Autònomes en matèria de Política d'Ocupació, pot ser aclaridor l'acte de passar revista al Decret 146/1985, de 4 de juny, pel qual s'articulen les mesures de promoció a l'ocupació del Departament de Treball, Sanitat i Seguretat Social del Govern Basc en el Pressupost de l'any 1985 (BOPB, 5).

L'Exposició de Motius de l'esmentat Decret, quan tracta de «la política de promoció de l'ocupació del Govern Basc», diferencia tres àrees d'actuació: Administració Laboral, Coordinació i Participació i Promoció d'Ocupació.

I és concretament en el marc de la Promoció d'Ocupació on són recollits els Programes següents: Promoció d'Ocupació; Ocupació-Inversió en l'Obra Pública;

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

Mercat de Treball; Innovació, Suport i Promoció de les PIMES; Formació Professional i Desenvolupament Regional.

### 7. Les competències funcionals de les Comunitats Autònomes en matèria d'ocupació.

Un cop vistes les possibilitats que tenen les Comunitats Autònomes per a assumir competències en matèria de Política d'Ocupació, intentarem ara d'exhaurir el tema tractant de les corresponents competències funcionals, és a dir, de l'organització autonòmica dels Serveis Públics d'Ocupació.

Actualment, l'òrgan gestor d'ocupació i col·locació és l'INEM, l'origen del qual cal situar en el R.D. 36/1978, de 16 de novembre. És un organisme autònom adscrit al Ministeri del ram i amb un àmbit funcional coincident amb l'estatal.

Tot seguit tractaré de valorar les possibilitats que hi ha d'*autonomitzar* l'organització dels serveis d'ocupació, sense aprofundir en les diferents maneres de fer-ho.

Pel que fa al cas, creiem que hi ha diverses hipòtesis de treball que confirmen unes dades que permeten d'argumentar, des d'una perspectiva jurídica, la possibilitat que les Comunitats Autònomes assumeixin la titularitat dels serveis d'ocupació, sense desconèixer la inspecció fiscal que s'hi exerceix.

D'entre aquestes dades, cal fer esment de les següents:

1ª) Partint de l'article 148.1 de la CE, el qual determina que les Comunitats Autònomes poden assumir competències en la «organització de les seves institucions d'autogovern», el Tribunal Constitucional mateix ha reconegut en favor de les Comunitats Autònomes la possibilitat de «*creación de órganos destinados a servir la acción política de la Comunidad Autónoma en materia laboral...*», tot això dins els límits mateixos de la Sentència 35/82, de 14 de juny (BOE, 28), que resol precisament un recurs d'inconstitucionalitat sobre la creació del Consell de Relacions Laborals per la Llei 9/1981, de 30 de setembre, del Parlament Basc.

2ª) Tenint present el silenci que sobre això manté la CE de 1978, uns quants Estatuts d'Autonomia recullen expressament, encara que amb una intensitat i forma diferents, competències funcionals en matèria d'ocupació.

D'entre tots aquests textos estatutaris, mereixen una menció especial els següents:

a) L'article 52 de l'EAC, tal com ja he avançat, faculta la Generalitat per a «constituir institucions que fomentin la plena ocupació...»

Pot resultar interessant recordar aquí que la Generalitat històrica va crear l'«Institut d'Atur Forçós» (L. 24.05.1933; BOG, 27). Les seves funcions essencials, segons l'article 2 d'aquesta Llei, eren: «...estimular, dirigir, coordinar i controlar una obra de conjunt dirigida a minorar els efectes econòmics i socials de la manca de treball, facilitar ocupació al nombre més gran possible d'aturats involuntaris, i normalitzar i reanimar l'activitat econòmica.»

b) L'EAPB, en l'article 12, enuncia que s'hi han de considerar compresos els serveis públics d'ocupació.

c) L'article 9 de l'Estatut d'Autonomia per a Extremadura fa referència a les competències sobre la gestió de la distribució de fons per a la protecció de l'ocupació.

d) L'article 29 de l'Estatut d'Autonomia de Castella-Lleó fa esment en especial a les competències sobre «servicios de empleo y acción formativa».

3ª) En Conveni número 88 de l'OIT, sobre Serveis d'Ocupació (adoptat el 9.07.48; ratificat per l'Estat espanyol el 14.01.60; BOE, 11), complementat per la Recomanació número 83, sobre aquesta mateixa matèria, no creiem que pugui ser al·legat com a argument que impedeixi les competències funcionals de les Comunitats Autònomes en matèria d'ocupació.

És cert que l'article 2 del dit Conveni determina que «el servei d'ocupació ha de consistir en un sistema estatal d'oficines d'ocupació, subjecte al control d'una autoritat estatal», però també ho és que la interpretació de la dita norma laboral internacional, tenint en compte la Constitució, no permet identificar automàticament i totalment el referit «sistema estatal» amb una organització centralitzada dels serveis públics d'ocupació, sinó que, tal com indica el mateix Conveni, es tracta de sotmetre'ls simplement a «control» de l'autoritat central. La «Direcció General de Relacions Laborals» de la Generalitat de Catalunya s'ha pronunciat no fa gaire en aquest sentit.<sup>11</sup>

L'OIT mateixa recentment s'ha inclinat a afavorir amb claredat la regionalització de la política d'ocupació. Concretament, durant el transcurs de la Conferència Internacional de Treball, el juny de 1983, la Comissió de Política d'Ocupació va debatre i va decidir sobre el tema de «Polítiques de Desenvolupament Regional», en el marc de les quals cal entendre-hi sotmès l'interès de regionalitzar els serveis públics d'ocupació corresponents. Aquesta és la línia que manté Mayer quan comenta aquesta qüestió en la Conferència esmentada.<sup>12</sup>

L'OIT es reitera en tal defensa a la Recomanació número 169, de juny de 1984, el punt VII de la qual tracta de nou de les «Polítiques de Desenvolupament Regional».

4ª) En aquest mateix sentit actuen les aportacions de dret comparat sobre les quals s'han pronunciat, entre d'altres, la professora Casas Baamonde<sup>13</sup> i el professor Landa Zapirain.<sup>14</sup>

Recentment, en el marc de les «III Jornades Universitàries Andalusès de Dret del Treball i Relacions Laborals» (Xerès, novembre de 1984), Mario Napoli va parlar sobre «Mercat de Treball i Autonomia Regional a Itàlia» i va delimitar l'estat actual del debat en el país transalpí, fent menció «del papel de hecho desempeñado por las Regiones: mediación de los conflictos de trabajo a la organización de servicios para el empleo. Formación profesional, orientación profesional y observatorios de mercado de trabajo como instrumentos de política regional del empleo».<sup>15</sup>

11. En l'informe elaborat sobre *¿Son transferibles las Oficinas del INEM a la Generalitat de Catalunya?*. Barcelona, 1985. En la mateixa línia la Ponència presentada per ORTIZ CERVELLÓ, R. sobre «Las competencias de la Generalitat en materia laboral. Incidencia de la adhesión», en les *Jornades sobre les relacions laborals a Espanya i a la CEE*. Barcelona, 28 i 29 de novembre, 1985.

12. «Evolución de las ideas y prácticas en materia de desarrollo regional del empleo». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 103, núm. 2, 1984, pp. 241-260.

13. «Sistema de fuentes...», *op. cit.*

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

15. Comunicació que recull l'obra col·lectiva *La tutela de la libertad sindical. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia laboral*, *op. cit.*, 267-281.

Vid. del mateix autor «Mercato del lavoro e Autonomia Regionale in Italia», en la *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, núm. 3, 1985, pp. 342-361.

A més, aquest sociòleg trentí assenyala l'important paper que desenvolupen les regions amb un Estatut especial en matèries d'ocupació. Pel que fa a aquesta matèria, afirma que «*se ha instaurado así un verdadero y propio nivel regional de negociación política, análoga a la realizada en la sede central con el gobierno*». <sup>16</sup>

5ª) El fet que s'hagin transferit a diverses Comunitats Autònomes competències per a resoldre els expedients de regulació de feina, <sup>17</sup> constata la possibilitat competencial de les Comunitats Autònomes sobre aspectes funcionals de la matèria sobre ocupació.

En matèria de competències autonòmiques, en qüestió de Política d'Ocupació, cal tenir present determinats Convenis subscrits entre el Ministeri de Treball i Seguretat Social i diferents Comunitats Autònomes.

D'entre aquests, el subscrit amb la Generalitat de Catalunya el passat 23 de gener de 1986, amb la finalitat de coordinar i establir una col·laboració entre totes dues administracions pel que fa a l'àrea de política d'ocupació, que estableix, a la primera clàusula, «els mecanismes adequats per a la formulació i execució conjunta de les actuacions concretes en el foment d'ocupació i formació professional...»

En aquests convenis s'acorden determinades col·laboracions conjuntes, però no recullen transferències de competències funcionals sobre l'INEM.

#### IV. Política d'ocupació i formació professional

Tal com ja ha quedat reflectit, són diversos els textos estatutaris que, recollint el parer general, interrelacionen directament i expressament el foment i promoció de l'ocupació i la formació professional.

Això m'obliga a parar esment en aquest punt, tot i que sigui amb la brevetat que exigeixin aquestes pàgines.

Partint de les competències plenes que el País Basc, segons l'article 17 del corresponent Estatut, i Catalunya, segons l'article 15, tenen atribuïdes sobre matèria d'ensenyament, i tenint present que la Formació Professional en particular es pot qualificar de qüestió no laboral a l'efecte del principi de reserva estatal que recull el repetit article 149.1.7 de la CE, cal plantejar la possibilitat que, amb la finalitat de fomentar l'ocupació, les Comunitats Autònomes intervinguin en la regulació de la Formació referida, entenent-la, tal com ho fa l'article 12.1 de la Llei General d'Educació, com un dels nivells del sistema educatiu, dirigida a la capacitació de l'alumne per al desenvolupament de la professió escollida.

A aquest efecte ens resulta més correcte seguir el fil argumental dissenyat per la professora J. López López, <sup>18</sup> distingint tres plans al voltant de la Formació Professional: els contractes de treball en pràctiques i per a la formació, la Formació Professional reglada i la Formació Professional ocupacional.

En relació amb les modalitats contractuals citades, hem de concloure que queden

16. *Idem*, p. 272.

17. Galícia (R. D. 1999/84, 12 de setembre); Canàries (R. D. 251/85, 23 de gener); Comunitat Valenciana (R. D. 262/85, 23 de gener); Andalusia (R. D. 1035/84, 9 de maig); Catalunya (R. D. 331/85, 20 de febrer) i País Basc (R. D. 812/85, 8 de maig).

18. *Vid.* LÓPEZ LÓPEZ, J. *La distribución de competencias...* op. cit., pp. 250 i ss.

sotmeses al repartiment competencial general, prefigurats en el text constitucional 149.1.7; i, consegüentment, a les Comunitats Autònomes els és atribuïda únicament la funció executiva tal com han assenyalat aquestes pàgines.

No obstant això, cal fer constar que algunes Comunitats Autònomes han dictat normes que incideixen en aquesta matèria contractual. Prenguem com a exemple la citació del Decret 325/1984, de 2 de novembre, sobre l'aprenentatge i el treball en pràctiques (DOGC, 14), dictat amb l'objecte d'estimular i afavorir tal modalitat contractual, concedint una sèrie d'ajudes, entre les quals destaquen les de contingut monetari, que es gaudeixen a més a més de les regulades en la normativa laboral estatal. En definitiva, aquesta norma autonòmica comporta un cert desenvolupament de l'article 11 de la Llei de l'Estatut dels Treballadors de 1980, modificat per la Llei 32/1984, de 2 d'agost. En relació amb la dita norma autonòmica cal apuntar que el referit Conveni, subscrit entre la Generalitat de Catalunya i el Ministeri de Treball i Seguretat Social el gener passat, n'avalua totalment la posada en pràctica i elimina qualsevol sospita que la seva publicació representi una extralimitació de les competències de la Generalitat en matèria laboral.

Els Serveis i Institucions de Formació Professional reglada han estat transferits a la Generalitat de Catalunya per mitjà del R.D. 2724/1983, de 5 d'octubre (BOE, 27).

Segons l'Exposició de Motius del dit R.D., el títol justificatiu d'aquesta transferència el constitueix el que disposen precisament l'article 11.2 de l'EAC, que reconeix en favor de Catalunya la funció executiva de la legislació laboral estatal, i l'article 15 del mateix cos legal, que atribueix a aquesta nacionalitat la competència plena en la regulació i administració de l'ensenyament «en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències...»

La Formació Professional ocupacional, l'objectiu de la qual és assegurar la preparació d'aquells que desitgen incorporar-se al treball per primera vegada, o reconvertir i millorar la que posseeixen aquells que ja treballen,<sup>19</sup> l'hem d'entendre més aviat com un instrument de política d'ocupació que no pas com un sistema educatiu.

Aquesta és una matèria atribuïda a l'INEM, amb una transferència a les Comunitats Autònomes que, tal com assenyalava la professora J. López López,<sup>20</sup> «*encuentra un obstáculo fundamental en su deslinde de la gestión de empleo*».

Els actuals convenis de col·laboració subscrits entre algunes Comunitats Autònomes i el Ministeri de Treball i Seguretat Social conformen un primer repartiment competencial en aquesta matèria i atribueixen a les Comunitats signants la gestió compartida de determinats Programes.

19. Vid. art. 1 de la Ley 5/1980 *Básica de Empleo*, de 8 d'octubre (BOE, 17).

20. Vid. LÓPEZ LÓPEZ, J. *La distribución de competencias...* op. cit., p. 252.