

EL CONSEJO MURCIANO DE RELACIONES LABORALES

SUMARIO.—1. *Planteamiento general.*—2. *Legislación laboral y Comunidad Autónoma Murciana: A) La potestad normativa de las Comunidades Autónomas en el diseño constitucional; a) La ejecución de la legislación y el artículo 149; b) La potestad normativa derivable de los mecanismos previstos en el artículo 150. B) La potestad normativa de la Comunidad Autónoma Murciana.*—3. *La viabilidad del Consejo Murciano de Relaciones Laborales: A) Desde la perspectiva de la legislación laboral; B) Desde la perspectiva del autogobierno.*—4. *La posible ordenación jurídica del Consejo: A) Requisitos de su constitucionalidad. B) El Consejo Vasco de Relaciones Laborales como modelo. C) A modo de conclusión.*

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

El organismo que da título al presente trabajo no existe; sin embargo, en las páginas siguientes se pretende contribuir, desde la perspectiva jurídica, a una cuestión considerada de interés como es la relativa a la posible creación de un Consejo de Relaciones Laborales por —y en— la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia —y, derivadamente, de todas aquellas que poseen regímenes autonómicos similares—. Al escueto, pero suficiente, logro de tal finalidad se dirigen, y supeditan, cuantos razonamientos o argumentaciones se realizan, comenzando por estos preliminares, a cuyo través se pretende centrar el tema.



1.º Es sabido que la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 (Const.), establece una clasificación o tipología de Comunidades Autónomas (C. A.), diferenciando entre unas que podrían denominarse «privilegiadas» —los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía» y contasen en diciembre de 1978, con regímenes preautonómicos, en la alambicada perifrasis de la disposición transitoria 2.ª, Const.—, otras de similares atribuciones y características y con acceso a una autonomía «de primer grado» —tras cumplir los cumulativos requisitos, incluido un referéndum territorial, señalados por el art. 151 Const.— y unas terceras que obtienen una autonomía ordinaria o «de segundo grado» a través del camino marcado en el artículo 143 Const.

Como es lógico, esa clasificación adquiere relevancia a la hora de establecerse por la Ley Fundamental las competencias que pueden corresponder a cada una de las C. A.: así, y a salvo los procedimientos excepcionales del artículo 150 Const. («nivel máximo de descentralización»), aquéllas regiones que hayan alcanzado su autonomía por el artículo 143 Const., sólo pueden asumir inicialmente las competencias enumeradas en la lista del artículo 148 Const. («nivel mínimo de descentralización»), precisando del transcurso de cinco años para la asunción de las derivadas del confuso artículo 149 Const. («nivel medio de descentralización»), plazo que no se impone a las Comunidades «privilegiadas» (Cataluña, Galicia y el País Vasco) ni a las constituidas por el procedimiento previsto en el artículo 151 Const.

Obviando en este momento los numerosos y complejos problemas que derivan del sistema de distribución de competencias delineando en el Título VIII de la Carta Magna, debe recordarse que en la práctica, y frente a la impresión resultante *prima facie*, se trata de un sistema de lista única en el cual las soluciones quedan diferidas a los respectivos Estatutos de Autonomía, correspondiendo la competencia residual al Estado y siendo posible la existencia de variaciones en la distribución inicial, tanto por su ampliación cuanto por los procedimientos contemplados en el artículo 150 Const.

2.º Es cierto que la concepción constitucional del sistema autonómico posee unos principios inspiradores de carácter general que, al mismo tiempo, deben tomarse como canon hermenéutico de los propios mandatos constitucionales (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 este momento, y de modo único, el analizar la posible existencia, en el cuadro institucional de la región de Murcia, de una potestad normativa



hábil para poner en pie un organismo destinado a incidir sobre las relaciones laborales que en ella discurren, no importa tanto el profundizar en ellos cuanto el compendiar los criterios que presiden el propio reparto de competencias entre el Estado y una C. A.¹.

- 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 Estatuto de Autonomía de la C. A., pues la asunción de competencias se produce precisamente a su través. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trata 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 Estatuto de Autonomía sea su texto el único que deba ser tenido en cuenta para realizar la tarea interpretativa que requiere 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 cualidad de normas institucionales básicas de la correspondiente C. A.
- c) De las anteriores consideraciones se desprende la consecuencia de que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Const. 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 preceptos operativos a la hora de interpretar esas disposiciones estatutarias a cuyo través se realiza la asunción de competencias.
- d) Aquellas competencias residuales a nivel constitucional, por no quedar comprendidas en la lista de los artículos 148 y 149 Const., que sean asumidas por el Estatuto de Autonomía 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.
- e) El derecho estatal es siempre supletorio del derecho de las C. A., prevaleciendo (en el hipotético caso de un conflicto entre ambos) sobre el derecho de éstas, salvo en materias que las

¹ Cfr. el propio título VIII de la Constitución (esp. arts. 147 a 150) y la sentencia 18/1982, del TCo., de 4 de mayo.

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 C. A. 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 C. A. en sus Estatutos; y las C. A. sólo podrán gozar de competencias si éstas son asumidas por sus Estatutos» (2).

3.º Tales postulados deben trasladarse al caso de la región de Murcia, la cual se constituyó en Comunidad Autónoma siguiendo el camino delineado por el artículo 143 Const., habiéndose aprobado su Estatuto de Autonomía por Ley Orgánica de 9 de junio de 1982 (EAM). Se trata, por consiguiente, de una autonomía calificable como «de segundo grado», a tenor de la diferenciación ya descrita, de forma que su «techo constitucional» de competencias ha venido dado en un primer momento por la relación de materias contenidas en el artículo 148 de la Constitución.

No obstante tal limitación, lo cierto es que a través de esa «norma institucional básica» (art. 1.1 EAM) que es su Estatuto de Autonomía la región de Murcia ha pasado a institucionalizarse como tal y a poseer carta de naturaleza como verdadera Autonomía, siguiendo así a las más autorizadas opiniones doctrinales que, ya algún tiempo antes, habían cifrado como presupuesto de tal operación justamente «la existencia de una constitución española regional constituida por los representantes del pueblo español en la cual esté salvaguardada inequívocamente la existencia del Estado español con unas competencias exclusivas en las cuales no pueden cuestionar los Estatutos Regionales» (3).

² ALVAREZ CONDE: *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, 1980, pág. 155; también *vide* LÓPEZ RODÓ: *Las autonomías, encrucijada de España*, Edic. Aguilar, 1980, pág. 86: «el art. 149 Const. otorga, pues, por vía negativa, unas competencias indefinidas a las C. A., y estas competencias indefinidas pueden atribuirse no tan sólo a las C. A. del art. 151, sino también a las del art. 143, ya que éstas, transcurridos cinco años, podrán ampliar sucesivamente sus competencias».

³ MARTÍNEZ MARÍN: *El Regionalismo Murciano*, Edic. 23-27 mayo 1977, pág. 35. La propuesta del profesor murciano ha sido, en muchos aspectos, premonitoria de lo ocurrido años después; así, cuando afirmaba que «el Estatuto regional murciano debe iniciar su andadura con posterioridad al Estatuto catalán, vasco y gallego, cuando menos daña su mayor acusada personalidad regional y su experiencia en esta cuestión; es necesario, para que nuestra autonomía no se malogre, que se haga tras unas elecciones municipales y provinciales democráticas...; el Estatuto Regional murciano gozará de igual posición y consideración jurídica que



En estas consideraciones preliminares se desea llamar la atención tan sólo sobre un par de datos relativos a las «competencias de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia» (rúbrica del Tit. I del EAM):

- la C. A. de Murcia posee competencia exclusiva por cuanto se refiere a la «organización de sus instituciones de autogobierno» (art. 10.1.a EAM), entendiéndose que esa exclusividad comporta para la región el ejercicio de «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva», que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Const.» (art. 10.2 EAM);
- por el contrario, respecto de la «legislación laboral» la C. A. sólo podrá adquirir competencia a través del procedimiento señalado en el artículo 148.2 Const., esto es, una vez que hayan transcurrido cinco años y se produzca la cumulativa decisión de la Asamblea Regional (por mayoría absoluta) y de las Cortes Generales (a través de una Ley Orgánica) que se requiere para modificar el Estatuto de Autonomía (art. 13.1.j EAM en conexión con art. 13.2.a).

4.º Cuando, ya en la segunda mitad del año 1982, la Autonomía de la región de Murcia «entra en funcionamiento», se constituye su Asamblea regional provisional y se procede a la elección de presidente de la C. A. (disp. transitoria 2.ª EAM), el programa político o «de Gobierno» que obtiene la confianza de la Asamblea incluye la adopción de las decisiones tendentes a propiciar un denominado «Pacto para el Progreso».

Esa propuesta institucional interesa al jurista desde el instante en que el Consejo de Gobierno que la debe ejecutar es el órgano que dirige la política regional (art. 3.2.1. EAM) y su presidente, quien orienta y coordina sus actuaciones (art. 31.3 EAM); al laboralista, desde el momento en que se precisa que en las negociaciones necesarias para la puesta en ejecución de tal «Pacto» habrán de intervenir, juntamente con los órganos de la C. A., las organizaciones patronales y sindicales más representativas, además de Bancos y Cajas de Ahorro, organizaciones agrarias y cooperativas de la región, etc.⁴. Para velar por el

cualquier otro Estatuto Regional español, aunque no necesariamente ha de ser igual...».

⁴ El «Pacto para el Progreso» delineado por el Consejo de Gobierno de la C. A. murciana persigue como objetivo prioritario la creación de 55.000 puestos de trabajo a lo largo de cuatro años; entre sus principales propuestas (cfr. diarios *Línea* y *La Verdad* de 14-10-82) se encuentran:

- el apoyo a las empresas en crisis y la ayuda a su «reflotamiento» a través de una «reconversión concertada», que supone la creación de nuevos puestos



cumplimiento de lo acordado e ir decidiendo las cuestiones problemáticas que de ello se deriven, está prevista la constitución de una comisión de control y seguimiento, que se ocuparía de vigilar la aplicación de los acuerdos.

Puesto que en la filosofía de tal propuesta subyace la idea del «compromiso» o «pacto social», y aunque inicialmente los sujetos implicados en ella no son únicamente los protagonistas de las relaciones laborales, no sería de extrañar que en el futuro se impulsara la celebración de un acuerdo marco entre los Sindicatos implantados en la región y la Confederación de Organizaciones Patronales; en este caso, que muy bien pudiera discurrir en paralelo con el más amplio del «Pacto para el Progreso», el órgano encargado de controlar su cumplimiento sería como un permanente cauce de encuentro para los interlocutores sociales, a través de sus organizaciones representativas.

5.º Estas últimas son, paradigmáticamente, las finalidades que podría cumplir un Consejo de Relaciones Laborales en la C. A. de Murcia: mantener un permanente diálogo entre los interlocutores sociales —bajo los auspicios de los poderes públicos regionales—, propiciar la adecuada articulación de la negociación colectiva, asesorar al poder legislativo o ejecutivo en cuestiones de índole socioeconómica, promover las funciones de mediación y arbitraje en los conflictos colectivos, ser oído en las decisiones que recaigan sobre materias de su competencia, etc.

Ciertamente, el mero hecho de estudiar la viabilidad jurídica de este organismo presupone una inclinación en favor de su posible erección; sin embargo, se reitera que ese pronunciamiento no desea ir más allá de lo ya proclamado: despejar el camino de obstáculos jurídicos o poner de manifiesto los que existan, abandonando en manos de crite-

-
- de trabajo a cambio de recibir subvenciones financieras por parte de la C. A.;
 - la creación de un fondo para facilitar créditos a los emigrantes retornados, subsidiando en 10 puntos los intereses; esta subvención será de seis puntos en los créditos que se prevén para inversiones por parte de las PYME;
 - creación de la Sociedad de Desarrollo Regional con un capital de dos mil millones de pesetas; la promoción de nuevas técnicas agrícolas y la ayuda a las explotaciones de este tipo;
 - medidas destinadas a fomentar el empleo de los colectivos más afectados por el paro, etc.

Para que el plan pueda traducirse en la realidad será preciso que «se impliquen» en él los distintos entes llamados a negociarlo, ya que de los 165.000 millones de inversión previstos la C. A. únicamente puede aportar unos cuatro mil.



rios político-sociales la decisión real⁵. De lo que se trata es, en suma, de aclarar si la C. A., en el supuesto de así decidirlo, está facultada o no para establecer ese órgano paritario (integrado por representaciones sindicales y empresariales) que se viene denominando Consejo de Relaciones Laborales (CRL).

Para despejar tal incógnita habrá de analizarse el grado de poder normativo que la C. A. posea respecto de la fundación de organismos con atribuciones en materias de índole laboral, y ello a la vista del texto constitucional, del Estatuto de Autonomía y de las importantes decisiones del Tribunal Constitucional (TCO) recaídas sobre el tema. Dado el esquema de poderes fijado por el EAM —la Asamblea Regional representa al pueblo (art. 21.1) y ostenta la potestad legislativa (artículo 22), en tanto que el Consejo de Gobierno dirige la política regional (art. 32), pero responde de su gestión ante la Asamblea (artículo 32.1)— y la trascendencia de una decisión semejante, se presupone que el acto jurídico de creación y regulación del CRL sería una ley del órgano legislativo regional; no obstante, en poco variaría el planteamiento el que se llevase a cabo por mera decisión del poder ejecutivo, pues, en último término, se trata del ejercicio de un poder normativo por parte de un órgano de la C. A., y es la competencia de ésta la que debe examinarse de modo genérico, sin referirla exclusivamente a uno de sus organismos básicos.

⁵ Que la creación del Consejo de Relaciones Laborales es una decisión polémica en sí misma se comprueba considerando las reacciones que suscitó tal operación por parte del Parlamento Vasco, en el último trimestre de 1981:

- así, los portavoces del Gobierno vasco aclaraban que no se trataba de crear un órgano socioeconómico con capacidad decisoria, sino de un organismo capacitado para formular propuestas, elaborar dictámenes, promover la creación de comisiones paritarias, impulsar la negociación colectiva y el arbitraje, etc.;
- por su lado, los representantes socialistas se inclinaban por un Consejo con funciones meramente consultivas, en base a que lo contrario podría menoscabar el principio de autonomía sindical por injerencia de los poderes públicos en tal ámbito;
- asimismo, los sindicatos mayoritarios a escala estatal (UGT y CCOO) denunciaban que la creación del Consejo encubría un intento de burocratizar el sindicalismo, una violación del derecho constitucional a la negociación colectiva y una limitación del principio de autonomía para los interlocutores sociales;
- en fin, representando al Gobierno central, el Abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco, interesando su nulidad total por tratarse de una norma laboral y carecer la C. A. de competencia para dictarla.

6.º Quizá no sea superfluo advertir que toda la reflexión está realizada desde la óptica del laboralista; por consiguiente, no se busca la profundización en cada uno de los varios e importantes problemas jurídico-constitucionales que vayan surgiendo, sino tan sólo su solución en aras de obtener una respuesta a la *quaestio* expuesta.

Como es obvio estas matizaciones no sirven, en modo alguno, a modo de excusa para ignorar el exquisito rigor jurídico con que se ha de proceder en tema tan delicado como es el referente a las competencias de las C. A., ahora desde el ángulo de las materias laborales. Además, precisamente la evitación de posibles «riesgos jurídicos» —esto es, de decisiones de los órganos regionales que posteriormente pudieran ser cuestionadas por su inconstitucionalidad— se halla a la base de las presentes líneas⁶.

2. LEGISLACIÓN LABORAL Y COMUNIDAD AUTÓNOMA MURCIANA

Ya se ha dicho que el respectivo Estatuto de Autonomía y los preceptos constitucionales son las normas a partir de las cuales ha de decidirse quién —el Estado o la C. A.— es el ente titular de la competencia debatida y en qué grado —compartida, en exclusiva, etc.— la ostenta. Por consiguiente, siendo clara la inicial calificación del acto creador y regulador del CRL como perteneciente a la «materia laboral», es preciso indagar el grado de potestad normativa de la C. A. sobre el particular: primeramente se analiza el diseño general trazado por el constituyente y, a continuación, se desciende a lo dispuesto sobre la región de Murcia.

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

Por un lado nuestra Ley Fundamental impide a las C. A. «de segundo grado» la asunción de cualquier competencia respecto de la legislación laboral (art. 148 Const., *a contrario*) durante su inicial andadura quinquenal, al tiempo que deja clara la competencia exclusiva del Estado respecto de la aprobación de la misma, si bien permitiendo

⁶ Con precisión y realismo señala DE LA MORENA Y DE LA MORENA: «La larga marcha hacia las autonomías: una ilusión y un riesgo», REDA, núm. 28, Civitas, 1981, pág. 94, que «ese riesgo no es otro que el que tanto el Estado como las C. A. ...entablen entre sí un pugilato sin tregua... para ver cuál de ellos se erige en definidor de sus respectivos ámbitos de competencia y servicios...».



a las restantes C. A. hacerse cargo de su ejecución (art. 149.1.7.ª Const.); por otra parte, los procedimientos previstos en el artículo 150 de la propia Norma parecen excepcionar el anterior esquema. Sobre el alcance de tales previsiones se razona seguidamente, en orden a determinar la licitud de la ley autonómica creadora del CRL.

a) *La ejecución de la legislación y el artículo 149*

Dada la transitoriedad que, al fin y a la postre, gravita sobre la limitación competencial impuesta a las C. A. «de segundo grado» interesa desentrañar, prescindiendo de mayores distingos, el alcance que tiene la declaración constitucional a cuyo tenor «el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» (artículo 149.1.7.ª).

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 inicialmente predicada por el constituyente termina adquiriendo un carácter relativo, de modo tal que algunas de las materias acaban siendo de competencia concurrente. No es otra cosa lo que sucede acerca de la legislación laboral, cuyo monopolio es excepcionado, acto seguido de su atribución al Estado, 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.⁷,

⁷ En este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas», *REVL* núm. 201, IEAL, 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 C.A. 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» (pág. 15).

Como muestra patente de esas contradicciones o vaguedades, adviértase que tras el enunciado inicial del artículo 149 Const. cabría esperar que siguiera una lista de materias, especificando en cada ocasión qué facultades correspondían al Estado; sin embargo, en unos casos se enumeran facultades y en otros materias, sin especificar qué potestades se consideraran 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», etc.



no queda otra solución más que la de intentar una clarificación de la afirmación constitucional mediante el desciframiento pormenorizado de sus diversos elementos conceptuales; desde luego, tal operación no persigue llevar a cabo una mera exégesis o glosa de la norma, sino determinar su propio alcance⁸.

- 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 competencia⁹.

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 el ente público que detenta la competencia; el objeto o sustento consiste siempre en la materia sobre la que recaen las concretas facultades que detente el titular: la materia, pues, no se identifica con la competencia, sino que es uno de sus elementos integrantes¹⁰; 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, básicamente, pueden tener carácter legislativo, reglamentario y ejecutivo o de gestión.

Como consecuencia 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 equívocidad que comporta la calificación de una competencia como ex-

⁸ La operación se justifica y exige 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 las transferencias de funciones», en el libro *Autonomías regionales en España*, IEAL, 1978, pág. XVI).

⁹ Cfr. BLASCO: «Sobre el concepto de competencias exclusivas», *REDA* núm. 29, Civitas, 1981, págs. 311 ss., y SALAS HERNÁNDEZ: «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva territorial», en el libro *Descentralización administrativa y organización política*, t. II, 1973, págs. 310 ss.

¹⁰ Como indica BLASCO: *op. 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».



clusiva¹¹ 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 utilizar sobre ella 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 materia¹².

En definitiva, por lo que respecta al contenido de la competencia o facultades propias del titular, en ocasiones la Const. 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 y desarrollo reglamentario) mientras que las de otro tipo (su ejecución) son conferidas a las C. A., cuyos Estatutos así lo prevean. También aquí se está, a tenor del criterio expuesto, ante una competencia exclusiva, ya que las facultades íntegras de legislación *stricto sensu* corresponden al Estado, en tanto que las de ejecución a la C. A.; lo que sucede 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»¹³.

A la postre, y sin prejuzgar el tema de si los poderes regionales pueden dictar o no reglamentos de ejecución y qué debe entenderse por tales¹⁴, la legislación laboral es objeto de una competencia ar-

¹¹ PÉREZ CALVO: «Autonomías: las competencias exclusivas en nuestra Constitución», diario *El País* de 5-6-81, señala el carácter perturbador y reiterativo de esa calificación; en sentencia de 16-11-81 (B.O.E. 28-11) 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).

¹² MUÑOZ MACHADO: «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», Rev. Dpto. D.º Pol. UNED núm. 5, 1979-1980, págs. 71 ss., se manifiesta en tal sentido; Vide también la reflexión que en el «Estudio Preliminar» al libro *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, IEE, 1980, realiza GARCÍA DE ENTERRÍA, esp., pág. 26.

¹³ BLASCO: «Sobre el concepto de competencias...», *cit.*, pág. 313.

¹⁴ SERRANO TRIANA: «Problemas de la legislación compartida, la Ley y el Reglamento de las Comunidades Autónomas», *REDA* núm. 24, Civitas, 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



ticulada o compartida entre el Estado y la C. A., cuyo Estatuto así lo disponga. De este modo el concepto de competencia exclusiva acaba resultando compatible con el de competencia compartida, porque «lo relevante para que una competencia pueda considerarse exclusiva no es que se proyecte sobre toda una materia ... sino que en la medida en que se haya atribuido a un ente estén excluidos de su titularidad los demás»¹⁵. 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 precisión es objeto de reflexión en los párrafos que siguen.

- b) En primer término, es preciso indagar lo que se entienda por «legislación», en particular, si se trata de cualquier acto normativo o si se alude con ese concepto únicamente a la ley en sentido estricto y como prescripción emanada del Parlamento.

El concepto de «legislación» viene siendo entendido por parte de la doctrina laboralista no como referido a la ley formal del poder legislativo, sino como equiparado a «la acción normativa en su conjunto» con la importante consecuencia, a su virtud, de que las C. A. no podrían obtener competencia normativa alguna en materia laboral¹⁶. 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 engloba a la potestad reglamentaria sino solamente a la poseída por la Cámara legislativa, ya que «legislar es dictar leyes, y sólo eso»¹⁷.

Por tanto, ante la falta de unanimidad en el entendimiento de este concepto y las contrapuestas consecuencias que de una u otra postura se derivan —esto es, que el Estado retenga como facultad propia y privativa la de dictar reglamentos laborales, o bien que esa función

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 de la C. A. si sobre la legislación laboral hubiere competencias concurrentes en sentido propio.

¹⁵ SALAS HERNÁNDEZ: «Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya», *REVL*, núm. 205, IEAL, 1980, pág. 17.

¹⁶ Se pronuncian en esta dirección DE LA VILLA y DESBENTADO 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.

¹⁷ MONTOYA MELGAR: *Derecho del Trabajo*, 4.^a edic., Tecnos, 1981, pág. 104.



pueda ser asumida por las C. A.— más útil que profundizar en la polémica es el acudir a la ya existente y dirimente interpretación «auténtica» brindada por el TCo. Así, puede observarse cómo las diversas sentencias que se han pronunciado sobre el particular sostienen la tesis de que cuando la Constitución utiliza en su artículo 149 el concepto de legislación como criterio definitorio del ámbito en el 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. Los fundamentos en que se apoya tal doctrina son, en resumen, 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 de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley, y acentúa, por el contrario, otros aspectos¹⁸.
- 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 reglamentario¹⁹.
- 3.º En definitiva, la distinción clásica entre ley y reglamento recibe su sentido de la necesidad de diferenciar en razón de su fuente, 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 habi-

¹⁸ TCo. de 4 de mayo 1982, publicada en *B.O.E.* 18-5-82; sorprendentemente, esta misma sentencia fue íntegra y nuevamente publicada en el *B.O.E.* de 9-6-82.

¹⁹ Sentencia del TCo. últ. cit., recogida por la de 14-6-82 (en *B.O.E.* de 28-6-82).



lita. 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 quepa la regulación por el legislador²⁰.

- 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 Asamblea legislativa, podría comportar la postergación de ésta en materias sobre las cuales la C. A. poseyer: tan sólo facultades de carácter reglamentario²¹.
- c) Por otro lado, conviene precisar el significado de la Const. al permitir a las diversas C. A. que, a través de sus Estatutos de Autonomía, asuman la «*ejecución*» del bloque normativo laboral: 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 C. A.? ¿Estamos ante supuestos de regulación *per saltum* que combinan o entrecruzan los principios ordenadores de competencia por ra-

²⁰ TCo. de 14-6-82, aptdo. II-2-3.º; poco antes la sentencia 18/1982, de 4 de mayo (B.O.E. 18-5-82) explicaba que cuando la Constitución emplea el término «legislación laboral» y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma, «pues si ello no fuera así se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento (o mediante una hipertrofia, inconveniente desde el punto de vista de 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».

²¹ El argumento, basado en el esquema constitucional de reparto de poderes, lo expone MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ: «Provincia-Entidad local y Comunidades Autónomas uniprovinciales», *REV L*, núm. 209, IEAL, 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 C. A. 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...».



zón de la materia y el territorio y de jerarquía normativa, subordinando los reglamentos de las C. A. a las leyes del Estado?»²².

No queda, pues, bien definido el tipo de poderes que deben entenderse atribuidos a las C. A. cuando la Constitución, los Estatutos y, eventualmente, las Leyes Orgánicas hagan referencia solamente a la «ejecución». El problema se centra, especialmente, en la potestad de dictar reglamentos de ejecución de leyes estatales: la Const. (art. 149) al reservar al Estado en algunas materias solamente la legislación, parece admitirlos; mientras que, por el contrario, debería excluirse la posibilidad —que estaba prevista por el art. 20 de la Constitución republicana de 1931— por parte del Gobierno central de emanar reglamentos para la ejecución de leyes estatales precisamente en aquellos casos en que tal ejecución esté atribuida a las C. A.²³.

No es ésta, sin embargo, la orientación que surge de los Estatutos de Autonomía, ya desde los primeros de ellos que fueron aprobados: así, el EA catalán sujeta el ejercicio de las funciones regionales meramente ejecutivas «a las normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado» (art. 25.2); mientras, por su lado, el EA vasco incluye en tales funciones ejecutivas solamente la de «dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes»²⁴. A partir de tal respuesta normativa adquiere prevalencia la interpretación conforme a la cual ejecutar una 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 tra-

²² Vide tales interrogantes, y su razonada respuesta a partir de lo dispuesto en los principales Estatutos de Autonomía, en CASAS BAAMONDE: «Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas», REDT, núm. 1, Civitas, 1980, págs. 45-46.

²³ En este sentido, VANDELLI: «El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas», IEAL, 1982, pág. 301.

²⁴ Artículo 20.4 del Estatuto de Autonomía; estas fórmulas, o similares se repiten en los diversos Estatutos: así, puede verse el artículo 24 del EA Cantabria, artículo 12 EA Asturias, artículo 37.3 EA Galicia, etc.; es particularmente claro el EA Rioja, que dedica un capítulo (el III) de 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).



dicionales de policía, fomento y prestación o servicio público, y no con la potestad reglamentaria de los órganos autonómicos»²⁵.

Por su lado, y a este respecto, el TCo. ha realizado una interpretación sistemática de la Const., 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 administrativa²⁶. En definitiva, «ejecutar la legislación no es normar en su desarrollo, sino organizar los servicios y procedimientos necesarios para ponerla en práctica»²⁷.

- 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 ejecuta, el último de ellos ya afecta exclusivamente al área laboral, pues se trata, justamente, de aquilatar la amplitud de tal calificativo. Recuérdese que se está indagando la capacidad normativa de la C. A. en conexión con la instauración de un CRL u organismo operativo en el terreno laboral y que si —según se ha explicado— el ente regional carece de facultades reglamentarias y legislativas en materia de esa legislación, el precepto a cuyo través se lleve a cabo tal operación resultaría radicalmente inconstitucional.

Pero 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 las fronteras que cualquier rama del derecho posea 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

²⁵ Tal es el parecer 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*, C.E.C., 1980, pág. 423.

²⁶ Cfr. sentencia TCo. 35/1982, de 14 de junio.

²⁷ MONTROYA MELGAR: *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 104.



la afirmación según 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»²⁸.

Por su lado, un amplio sector de la doctrina laboralista ha entendido que lo laboral debe asimilarse, al margen 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 hacerse si estuviera confeccionado el Código de Trabajo de «todas las disposiciones generales laborales», previsto en la disposición adicional 3.^a del ET. Si acaso con diferentes matizaciones, pero sin grandes discrepancias de fondo, este sector de opinión 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 y 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»²⁹;
- 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 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»³⁰.

²⁸ TCo. de 16-11-81 (B.O.E. 28-11).

²⁹ DE LA VILLA GIL: «Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social», en *Documentación Laboral*, núm. 1, ACARL, 1981, p. 15.

³⁰ ALONSO OLEA: «Las Comunidades Autónomas y las fuentes del Derecho del Trabajo», en *Documentación Laboral*, núm. 3, ACARL, 1982, p. 9.



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 claras y firmes como es el de la determinación 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». Acto seguido, en su cualidad de intérprete supremo de la Ley Fundamental, manifiesta el Tribunal ³¹:

- 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.
- Que esa adjetivación debe entenderse con un sentido concreto y restringido, coincidente «con el uso habitual», viniendo referida sólo al trabajo por cuenta ajena y entendiendo, por consiguiente, como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral.

Aun con la sumariedad que requiere la presente exposición, no puede dejar de llamarse la atención sobre las graves consecuencias que se siguen de tal interpretación constitucional —significativamente contenida en una sentencia pronunciada por el Pleno del TCo. y carente de votos particulares—; una interpretación que otorga al sentido conferido por «el uso habitual» del concepto de laboralidad primacía sobre la doctrina especializada y que, a efectos competenciales, comporta la «deslaboralización» de importantes y variadas materias, con la consiguiente posibilidad de ser reguladas por las normas emanadas de la C. A. Siguiendo el razonamiento judicial, los preceptos que no se encaminan derechamente 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; más adelante se volverá sobre el tema con exclusiva referencia al Consejo aquí estudiado.

³¹ Los entrecomillados, y lo esencial del razonamiento que sigue, en la ya referida sentencia TCo. de 14-6-82.



Esa posición del TCo. había sido prevista, sin embargo, por algún aislado sector de la doctrina al poner de relieve que cuando la Const. y los Estatutos de Autonomía 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, a los contenidos laborales individuales y colectivos, recogidos en el capítulo II del título I de la norma constitucional». 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»³².

b) *La potestad normativa derivable de los mecanismos previstos en el artículo 150 de la Constitución*

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, que debe ser sumariamente mencionada.

Así, en el apartado 1.º se establece que «las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o alguna 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, 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 sumi-

³² CASAS BAAMONDE: «Sistema de fuentes...», *cit.*, p. 35.

nistrado respuestas heterogéneas que van desde la negativa a la franca admisión:

- así, se ha afirmado que «resulta extremadamente difícil pensar en 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»^{32 bis};
- 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-marco³³ y rechazándose las objeciones según las cuales a causa de tal interpretación pierde sentido la exclusividad predicada respecto del Estado, o acabaría por tolerarse que el mismo quedase privado de aquellas competencias sin las cuales no tendría razón de ser³⁴;
- en fin, postura intermedia es la que sostiene que la vía del artículo 150.1 no puede ser utilizada para atribuir competencias legislativas en materia laboral a las C. A., a salvo de que se trate de materias laborales no explícitamente constitucionalizadas, lo que sólo podría tener lugar, seguramente, respecto de «derechos o deberes laborales» no contemplados en la Constitución, o respecto de los «principios rectores» que no se positivizan en derechos

^{32 bis} ALONSO OLEA: *Las fuentes del Derecho. En especial, del Derecho del Trabajo según la Constitución*, Civitas, 1982, p. 144, razonando que «bien la ley marco es al tiempo estricta y prolija... con lo que impondrá la uniformidad de las normas delegadas 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...».

³³ Esa es la tesis avanzada por CASAS BAAMONDE: *op. cit.*, p. 32.

³⁴ El razonamiento, complementario de la opinión favorable a la posibilidad de la transferencia, puede verse en ALVAREZ CONDE: «Las Comunidades Autónomas», *cit.*, p. 180, y se condensa en estos puntos:

- las Cortes no atribuyen o traspasan la competencia exclusiva a las C. A., sino que lo que hacen es provocar que la materia tenga competencia compartida; además, la atribución de competencias tiene siempre carácter temporal, pudiendo las Cortes reservarse 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.



subjetivos, excepciones que, a su vez, plantean dificultades interpretativas y de alcance cronológico³⁵.

Es innecesario buscar una solución precisa al problema suscitado, si se atiende al punto de vista exclusivo del presente estudio; 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 Estatuto de Autonomía, 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 las C. A. reciban la posibilidad de dictar normas legislativas 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 que se han avanzado acerca de lo que este precepto pueda significar³⁶, si bien existe cierto consenso en eliminar de entre las facultades transferibles la consistente en aprobación de leyes laborales³⁷. Ello no obstante, la decisión que en

³⁵ DE LA VILLA GIL: «Potestades normativas...», *cit.*, p. 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 las C. A., ya que las materias de competencia exclusiva del Estado son, por naturaleza, intransferibles y entre ellas se encuentra el regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales (art. 149.1.1.º Const.).

³⁶ Por ejemplo, puede contraponerse la tesis de ALONSO OLEA: *Las fuentes del Derecho...*, *cit.*, p. 149, con la sostenida por DE LA VILLA y DESDENTADO: *op. cit.* en nota 16, p. 169.

Sobre el tema son muy interesante 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.*, p. 425 ss.; también, vide GONZÁLEZ NAVARRO: «Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las regiones», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, IEF, 1979, vol. II, pp. 1.109; en algunos aspectos, resulta útil la consulta de GIL-ROBLES y MARÍN RIAÑO: «Las transferencias de facultades a las Comunidades Autónomas por vía de Ley: su tramitación parlamentaria», *R. D. Pol.*, núm. 9, CEC, 1981, pp. 175 ss.

³⁷ Vide las referencias citadas en nota anterior; también CASAS BAAMONDE: *Sistema de fuentes...*, *cit.*, p. 34 y DE LA VILLA GIL: *Potestades normativas...*, *cit.*, p. 18.

cada caso adopte el legislador sobre lo que deba entenderse como materias no susceptibles 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 competencias normativas a una C. A. sobre temas laborales a partir 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 Generales; quiere decirse que, con independencia de la posición adoptada ante los temas planteados, una C. A. sólo podrá tener, en su caso, facultades normativas suficientes como para aprobar una norma de carácter laboral cuando expresamente la haga derivar de una ley: ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía se lo pueden permitir.

B) *La potestad normativa de la Comunidad Autónoma murciana*

Al ser la de Murcia una C. A. «de segundo grado», en el reparto de facultades se aplica el sistema previsto por el artículo 148 Const., donde se relaciona una serie de materias en las que, estatutariamente, pueden atribuirse competencias a las mismas Comunidades. No se ha fijado un nivel mínimo de potestades reservadas al Estado, sino que se ha establecido el techo máximo de las atribuciones regionales, si bien una vez transcurrido el «plazo de espera» quinquenal los límites con que contará la asunción de competencias por parte de la región de Murcia serán similares a los de cualquier Comunidad de «primer grado» o de carácter «privilegiado»³⁸.

De este modo, el EAM («B. O. E.» de 19-6-82) no atribuye con carácter inmediato competencia alguna a los poderes regionales sobre la

³⁸ Con ánimo de síntesis, COSCULLUELA MONTANER: «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», *RAP*, núm. 89, CEC, 1980, p. 31, ofrece este esquema sobre el reparto de competencias:

- 1.º El artículo 149 señala las competencias atribuidas exclusivamente 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 de Autonomía corresponden al Estado.



legislación laboral, pues la misma viene incluida en la lista del artículo 149; lo que se establece es que, transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 Const. —y previo acuerdo de la Asamblea Regional, adoptado por mayoría absoluta y mediante Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según exige el art. 147.3 Const.— la ejecución de la legislación laboral será asumida por los poderes regionales³⁹. Ello no obstante, y ya se asuma esa función ejecutiva a través de ese procedimiento o de uno de los previstos en el artículo 150 de la Const.⁴⁰, interesa recordar el sentido que la Jurisprudencia Constitucional ha conferido al concepto de «ejecución», de modo tal que partiendo exclusivamente de él siempre se estará ante una ausencia de potestades normativas.

Por otro lado, y como quiera que no se ha producido hasta el presente⁴¹ ninguna de las operaciones previstas por el artículo 150 Const.,

³⁹ Artículo 13.1.1 EAM, cuya redacción merece censura, dado que en él se prevé, literalmente, que la C. A. «ejercerá también competencia en las siguientes materias... legislación laboral». Como se observa, los términos legales conducirían a permitir la asunción por la C. A. nada menos que de la totalidad de las funciones relativas a la legislación laboral, pues no se discrimina entre las diversas potestades que confluyen sobre la legislación laboral; tan sólo se señala que «la Ley Orgánica fijará las competencias que pasen a ser ejercidas por la C. A.» (art. 13.2.b EAM).

Desde luego, carece de sentido pensar que se ha querido sobrepasar los límites sentados por el artículo 149 Const. (operación que, no es preciso decirlo, atraería sobre sí una nítida tacha de inconstitucionalidad); se trata de un simple descuido (en el art. 13 del Anteproyecto sí se especificaba claramente que la C. A. asumía «la función ejecutiva en las siguientes materias... trabajo») en la redacción de un Estatuto que, por lo demás, se ha plegado totalmente al contenido de los Acuerdos Autonómicos suscritos por el Gobierno de la nación y el PSOE en julio de 1981; merece la pena reproducir el fragmento de tales acuerdos relativo al reparto de competencias, dado que en materia de trabajo y Seguridad Social se ha seguido por parte del EAM al pie de la letra:

«Los Estatutos elaborados por la vía del artículo 143 Const. podrán incluir, en artículos separados, las competencias que les permite asumir el artículo 148 y aquellas otras que superen el contenido de dicho precepto. Dichos Estatutos afirmarán, expresamente, que las competencias que exceden del ámbito del artículo 148, y que se mencionen en el texto del Estatuto, podrán asumirse por la Comunidad» conforme a los procedimientos previstos en los artículos 147 y 150.2 Const.

⁴⁰ Siguiendo los mencionados Acuerdos Autonómicos, el propio EAM prevé que las competencias regionales en materia de legislación laboral podrán asumirse también «mediante Ley Orgánica de delegación o transferencia, siguiendo el procedimiento del artículo 150.2 Const., bien a iniciativa de la Asamblea Regional, del Gobierno de la nación o del Congreso de los diputados o del Senado» (art. 13.2.b EAM).

⁴¹ El presente estudio quedó cerrado a 15 de octubre de 1982; con mayor detenimiento puede verse sobre el tema aquí estudiado instrumentalmente, de *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Trabajo y Segu-*

debe concluirse afirmando que la C. A. de Murcia carece de toda competencia normativa referida a la esfera laboral. De este modo cualquier precepto —legislativo o reglamentario— emanado de los correspondientes órganos regionales que se adentre en el ámbito laboral —entendiendo éste en el peculiar sentido que tiene declarado el TCo— deberá ser proclamado como inconstitucional, al sobrepasar las competencias de la C. A. (cfr. art. 28.1 LOTC).

3. LA VIABILIDAD DEL CONSEJO MURCIANO DE RELACIONES LABORALES

Conocido ya el modelo constitucional de competencias normativas respecto de la legislación laboral, así como su traducción por lo que respecta al caso de la C. A. de la región de Murcia, es hora ya de abordar directamente el tema de si los poderes regionales están o no capacitados para poner en pie un órgano paritario destinado a actuar, de uno u otro modo, sobre las relaciones laborales que existen en tal región. La inicial respuesta negativa, en base a la carencia de facultades normativas en el ámbito laboral, habrá de ser revisada a la luz del enfoque que la Jurisprudencia Constitucional ha llevado a cabo sobre el tema ⁴².

A) Desde la perspectiva de la legislación laboral

Si bien en alguna ocasión, y con referencia a materias de índole distinta de la laboral, el TCo. ha defendido la competencia de una C. A. «para crear instituciones y organizar servicios públicos dependientes directamente de la propia C. A.» (TCo. de 16-11-81) ahora debe examinarse esa creación desde la perspectiva estrictamente laboral.

Pues bien, repítase una vez más que la C. A. de Murcia carece de poderes normativos en materia laboral, si bien tiene prevista la asun-

riedad Social. El caso de la Región de Murcia, el estudio de MONTROYA MELGAR, GARCÍA ABELLÁN y SEMPERE NAVARRO, en elaboración.

⁴² La frecuente intervención del TCo. en temas relativos a la competencia de las C. A. es explicable no sólo por las impresiones del modelo constitucional, sino también porque, como indica MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 1979, p. 57, «siempre que el Derecho del Estado sea conculcado o desconocido por las leyes que emanan de las C. A., la fórmula de restablecer 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, p. 143.



ción de funciones ejecutivas respecto de esa rama jurídica, y, aun cuando las tuviere, de ellas no derivaría la posibilidad de aprobar la decisión referida:

- porque la ejecución de la legislación comprende sólo las potestades de administrar y dictar reglamentos internos para organizar los servicios correspondientes y ello «en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado»⁴³;
- porque lo asumible por la región de Murcia es esa facultad de dirigir, organizar y tutelar los correspondientes servicios con el fin de ejecutar la legislación laboral, y estos servicios no pueden ser diversos de los previstos en la propia normativa laboral del Estado;
- porque, en definitiva, la creación de servicios laborales por parte de una C. A. supone que ésta se extralimita en sus atribuciones e incurre en un comportamiento inconstitucional.

En suma, ni aun en el caso de que la región murciana fuera ya competente para ejecutar la legislación laboral, sería amparable en tal atribución la creación de un organismo con funciones específicas en tal órbita.

B) Desde la perspectiva del autogobierno

Si el anterior razonamiento fuera el único posible para decidir sobre la constitucionalidad de la hipotética ley regional que pusiera en pie el CRL, es claro que debería predicarse su radical inconstitucionalidad y finalizar en este mismo punto la reflexión. Sin embargo, no sucede así, sino que, a tenor de las directrices marcadas por el TCo. sobre el Consejo Vasco de Relaciones Laborales⁴⁴, es posible un enfoque distinto del tema, entroncándolo con la capacidad de autogobierno de la C. A., en los términos que siguen:

1.º *La posibilidad de que la Comunidad Autónoma elabore su propia política laboral*

El hecho de que una C. A. carezca de facultades normativas en el

⁴³ Así aparece configurada por el propio EAM la función ejecutiva de la legislación con respecto a diversas materias (art. 12.1).

⁴⁴ Sentencia TCo. 14-6-82, ya citada repetidamente, a las que se refieren las consideraciones de Doctrina Constitucional que siguen cuando no se hace constar otra cosa.



campo de las relaciones laborales no equivale a la imposibilidad de adoptar decisiones propias al respecto, en función de los fines que se consideren deseables. Así el TCo., tras recordar que el artículo 149.1 Const. ha utilizado diversas técnicas para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal, destaca las diferencias existentes entre dos de ellas:

- cuando el Estado reserva para sí toda una materia, se impide no sólo que la C. A. pueda asumir potestades con respecto a ella, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia sobre el particular;
- sin embargo, cuando el Estado se reserva sólo algunas potestades, como en el caso de la legislación laboral (legislativa y reglamentaria), permitiendo a la C. A. la asunción de otras (ejecutivas) el ente regional, en el ejercicio de su autonomía, puede orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esta materia.

De tal forma, respecto del sector laboral es posible que la C. A. adopte sus propios objetivos, que en función de ellos tome decisiones normativas; evidentemente, en tal acción de gobierno, los órganos autonómicos sólo podrán hacer uso de aquellas competencias que les estén específicamente atribuidas. Con este razonamiento quedan sentadas las premisas para postular la competencia inicial de la C. A., a fin de crear un órgano que, como el CRL, sirva a los fines de la propia política laboral.

2.º La negativa a identificar la creación del Consejo con un acto normativo de carácter laboral.

Por muy constitucional que se repute el que la C. A. pueda elaborar su propia política laboral y actuar en función de ella, lo cierto es que la carencia de competencias normativas respecto de la legislación laboral acarrearía la inconstitucionalidad de cualquier precepto aprobado por sus órganos de gobierno siempre que fuera incluíble en el concepto de «legislación laboral», y ello aun cuando obedeciera a las finalidades propias de tal autogobierno. Sin embargo, es necesario recordar la acepción que en la Jurisprudencia Constitucional ha prevalecido, al considerar como laboral únicamente aquella legislación que regula directamente la relación laboral. Así, la creación y ordenación del CRL no debe considerarse como legislación laboral, pues mantiene una conexión externa respecto de su objetivo propio; las normas de



política social, y económica, son periféricas respecto de ese núcleo normativo y no pueden considerarse derecho laboral en sentido estricto, como tampoco lo son las referentes a materias instrumentales (organización y procedimiento administrativo, proceso judicial, etc.). En suma, ni se está ante un acto destinado a ejecutar la legislación laboral —pues en tal actuación es posible sólo la organización de los servicios previstos en la propia normativa y no de otros— ni ante precepto integrado en el bloque normativo que el artículo 149.1.7.^a Const. reserva al Estado, sino ante la creación de un órgano destinado a servir la propia política laboral de la C. A.

3.º *La creación del Consejo como acto de autogobierno*

Afirmada la capacidad de la C. A. para marcar su propia política laboral y negada la identificación del acto estudiado con una ley laboral, es preciso fundamentar el mismo en alguna de las competencias que están específicamente atribuidas al ente regional. Para el TCo. ese soporte normativo no es otro que el de la competencia exclusiva que la C. A. posee al objeto de fijar la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

Como se sabe los órganos institucionales de la región de Murcia tienen competencia exclusiva —incluyendo expresamente «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva»— para la organización de sus «instituciones de autogobierno» (art. 10.1.a y 10.2 EAM). La primera incógnita que debe despejarse a este respecto es la de a qué órganos se extiende esa competencia exclusiva de la C. A.; ¿los órganos de autogobierno se corresponden con «los órganos institucionales» que con carácter taxativo enumera y regula el EAM⁴⁵ o, por el contrario, es posible que se erijan órganos de nueva planta?

Una vez más, el equívoco de los términos constitucionales provoca el que la legalidad o inviabilidad de una decisión venga supeditada a la interpretación que de los mismos se realice⁴⁶. Si bien es cierto que

⁴⁵ Según el artículo 20 EAM, «los órganos institucionales de la región de Murcia son la Asamblea Regional, el presidente y el Consejo de Gobierno».

⁴⁶ MUÑOZ MACHADO y COSCULLUELA MONTANER: «Las Comunidades Autónomas (potestad legislativa, competencias e instituciones administrativas)», ponencia presentada al VII Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, Lanzarote, 1979, p. 86, subrayan la imprecisión de esta formulación constitucional que haría pensar en los órganos políticos, mientras que aquí se pretende hacer referencia a los administrativos, al estar los primeros comprendidos en la disciplina de los Estatutos de Autonomía.



los órganos básicos del autogobierno regional son los previstos en el propio EAM (Asamblea, Presidente y Consejo), no puede dejar de llamarse la atención sobre la inutilidad que supondría el conceder a la C. A. competencia exclusiva sobre unos órganos políticos que ya vienen regulados en el propio EAM (cfr. arts. 21 a 33), por lo que no debe extrañar la prevalencia de la interpretación contraria.

En efecto, sostiene la doctrina que el EAM opera en este tema, como en otros muchos, a modo de norma programática e informadora de la preceptiva que en el futuro desee dictar la C. A.⁴⁷; cuando se atribuye a la región de Murcia competencia exclusiva para organizar sus instituciones de autogobierno se le está concediendo también, implícitamente, la posibilidad de crear nuevas instituciones siempre que sus funciones se circunscriban a la esfera de las competencias que posea la propia C. A.⁴⁸.

Cabalmente, tal es la posición adoptada por el TCo. cuando sostiene que las referidas instituciones son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y que están, por ello, constitucionalmente garantizadas, «pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno, en ejercicio del cual puede perseguir como fin legítimo el lograr la armonía de las relaciones laborales y disminuir los conflictos a que éstas puedan dar lugar»⁴⁹.

⁴⁷ En este sentido, TORNOS MAS: «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», *RAP*, núm. 91, CEC, 1980, p. 157, explicaba que «si el Estatuto es la norma institucional básica, parece posible que en el mismo se sinteticen los rasgos principales de este ordenamiento diversos del estatal... Por otro lado, las normas programáticas se limitarán en muchos casos a precisar y concretar las ideas recogidas en la propia Const. ...y no hay razones para impedir que cuando existan fines peculiares y específicos de alguna C.A. 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».

⁴⁸ Según explica la doctrina administrativa, «debe entenderse que la facultad de crear nuevas entidades institucionales está inserta implícitamente en la potestad organizatoria que, además, puede ejercerse a través de la ley. No obstante, debe advertirse que en el supuesto de entidades de derecho público, el ámbito material de su actuación está circunscrito por la esfera de competencias de las que es titular la C.A. de la que depende» (ARGULLOL MURGADAS: «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», *D.A.*, núm. 182, Presidencia Gobierno 1979, p. 54).

⁴⁹ TCo. de 14-6-82, cit., II.2, *in fine*.



4.º *Recapitulación*

La hipotética norma creadora del CRL no ampara su constitucionalidad en la función ejecutiva de la legislación laboral —que aún no pese la región de Murcia— sino en su capacidad de normar y organizar las instituciones de autogobierno en orden a la consecución de objetivos propios sobre temas de política laboral.

Aunque sea formalmente irreproachable, no puede dejar de llamarse la atención sobre las consecuencias que la argumentación constitucional reseñada comporta: pese a que la C. A. carece de potestad normativa laboral, y la creación del Consejo no puede entenderse como ejecución de la legislación laboral, se permite la adopción de normas autonómicas tendentes a satisfacer el autogobierno que demanda la política regional en temas laborales. No obstante, y al margen de la opinión que ello merezca⁵⁰, lo cierto es que por esa vía la región de Murcia acaba siendo competente para poner en pie su propio CRL.

Una última cuestión que conviene despejar es la de si esa creación puede ser inmediata o, al tratarse de un tema conexo con la política laboral la C. A. habría de esperar al momento de asumir sus funciones ejecutivas respecto de la legislación laboral. Una respuesta afirmativa a la viabilidad actual parece defendible en base a las siguientes consideraciones:

- la adopción de una política laboral propia puede realizarla la C. A. no porque se posea capacidad para ejecutar la legislación laboral, sino porque la Const. sólo reserva al Estado determinadas potestades sobre el tema y no su totalidad;
- la competencia exclusiva de la región de Murcia para organizar sus instituciones de autogobierno tuvo vigencia desde el instante en que el EAM entró en vigor, sin condicionamientos o fases previas de espera;
- el crear un órgano como el CRL no constituye un acto normativo de carácter laboral en sentido estricto, sino que se incardina en

⁵⁰ Unos apuntes críticos sobre este criterio, en SEMPERE NAVARRO: «El Consejo de Relaciones Laborales como institución autonómica (sentencia 35/1982, de 14 de junio, pronunciada por el Pleno del Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad, 24/1982)», *REDT* núm. 12, Civitas, 1982. Por no plantear aquí mayores dudas, déjese indicada la contradicción, al menos aparente, derivada del siguiente hecho: la C. A. es incompetente para aprobar normas que incidan directamente sobre las relaciones laborales, sin embargo, se le permite la creación de un organismo de cuyo funcionamiento puede derivar una clara incidencia sobre tales vínculos; en la medida en que ese influjo sea «indirecto», la normativa autonómica será lícita y en cuanto suceda al contrario resultará inconstitucional.



un concepto amplio de las relaciones socioeconómicas y encuentra otros apoyos mediatos o inmediatos: el mandato a los poderes públicos regionales para que fomenten el empleo, mejoren las condiciones de trabajo fomenten la participación de los ciudadanos en la vida económicosocial de la región (art. 9 EAM), la competencia de carácter exclusivo que posee la C. A. para fomentar el desarrollo económico (art. 10.1.j. EAM), etc.

4. LA POSIBLE ORDENACIÓN JURÍDICA DEL CONSEJO

A) *Requisitos de su constitucionalidad*

Afirmada la competencia de la región de Murcia para establecer y poner en funcionamiento un CRL, preferiblemente a través de una ley de su Asamblea Regional⁵¹, es conveniente poner de manifiesto que aunque respecto de tal órgano la C. A. posea mayor libertad de acción que respecto de los integrados en servicios del Estado, los poderes regionales no podrán encomendarle el ejercicio de competencias que la propia C. A. no tenga, ni atribuirle facultades que correspondan a los órganos previstos en la legislación o, claro es, encomendarle tareas que impliquen el desconocimiento de tal legislación.

Sin necesidad de entrar aquí en mayores precisiones, interesa recordar que toda potestad normativa regional está sujeta tanto a unos límites de fondo cuanto a otros de legitimidad. Siguiendo el modelo

⁵¹ A tenor del artículo 22 EAM, «la Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa y, en el ejercicio de sus funciones, le corresponde... impulsar, orientar y controlar la acción del Consejo de Gobierno y del presidente y, en general, el ejercicio de las competencias que le confieren la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico».

La objeción de que pudiera estarse ante un mero acto ejecutivo, impropio de un órgano legislativo y, consiguientemente, inconstitucional, debe rechazarse con firmeza, pues ya se apuntó que la clásica distinción entre ley y reglamento no puede utilizarse como un criterio de delimitación competencial; en suma, las competencias asumidas por una C.A. han de entenderse en sentido material, independientemente de la especie normativa a cuyo través se pongan en práctica; a este respecto, puede generalizarse la observación que sobre el EA vasco realiza MARTÍN MATEO: «Administración autonómica de Euskadi», *RAP*, núm. 91, CEC, 1980, p. 83, a cuyo tenor «el Estatuto, intencionalmente, ha dejado al juego ulterior de las fuerzas políticas vascas buena parte de las decisiones en cuanto al reparto interior de las competencias. Así, en cuanto las que corresponden a los órganos de la C.A., no se propugna absolutamente quién detendrá el ejercicio final».



italiano, y a la vista de nuestra Ley Fundamental, la doctrina refiere esas limitaciones a los siguientes aspectos ⁵²:

- la norma que creare el CRL debería respetar los intereses nacionales y los de las otras regiones: sus funciones, composición, atribuciones, etc., han de limitarse al territorio y política laboral propios de la región de Murcia ⁵³;
- por otro lado, además del límite territorial y del derivado de la delimitación competencial (no atribuir al CRL funciones que se adentren en materias sobre las que no tenga competencia la propia C. A.), deben tenerse en cuenta otros, no por genéricos menos importantes, tales como los derivados de las declaraciones constitucionales (en particular, de los principios de igualdad, solidaridad y libre circulación) o de las obligaciones internacionales ⁵⁴.

Como quiera que se está reflexionando sobre una institución muy concreta, más interés que el profundizar en el alcance y significado de esos genéricos límites presenta el considerar las competencias que en el caso de un CRL —el vasco, luego estudiado como modelo vigente— llevaron a residenciar su regulación ante el TCo a través del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Estado contra la Ley —9/1981, de 30-9-81— del Parlamento autonómico.

- 1.º Así, en el artículo 2.3 de esa Ley se atribuía al Consejo la función de «adoptar acuerdos de carácter interprofesional sobre materias concretas, y aquellos otros que tengan como finalidad el desarrollar un marco propio de relaciones laborales en Euskadi, conforme todo ello con lo establecido en la legislación vigente».

⁵² Por todos, FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, 1978, pp. 415 ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «El problema de los límites de la potestad regional», *D.A.*, núm. 182, cit., pp. 25 ss.; ALVAREZ CONDE: «Las Comunidades Autónomas», *cit.*, pp. 190 ss., y ARCULLOL MURGADAS: «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, cit., vol. I, pp. 229 ss.

⁵³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *op. ult. cit.*, p. 26, afirma que «no puede olvidarse que el artículo 137 Const. refiere expresamente la autonomía de las Comunidades a 'la gestión de sus respectivos intereses', lo cual es tanto como decir que es extraño a ellas todo lo que rebasa esa esfera privativa, pues es de esencia al concepto de autonomía su carácter de poder limitado en función, precisamente, de las necesidades concretas, internas, del ordenamiento en el que opera».

⁵⁴ A este respecto, vide FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Autonomía y sistema de fuentes», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, cit., vol. II, p. 868.



Frente a tal disposición el recurso sostenía que la misma comportaba una infracción de los artículos 83.2, 83.3 y 88 del ET en los cuales se determina que la adopción de acuerdos de carácter interprofesional y la elaboración de otros sobre materias concretas corresponde directamente a los protagonistas sociales, esto es, a las asociaciones sindicales y patronales; por el contrario, la Ley 9/1981 desconoce esas exigencias al dar entrada no a las organizaciones sindicales y asociaciones patronales sino a las Confederaciones (Sindicales y Empresariales) en cuanto integrantes del Consejo.

Por su lado, el Gobierno Autonómico arguyó que la Ley del Parlamento regional no modificaba ese régimen legal: el Consejo supone el ofrecimiento de un cauce para la negociación y no la sustitución de ésta, del mismo modo que a los actores sociales no se les impone obligación alguna de negociar sino que se les reconoce el derecho a utilizar la institución a fin de adoptar los acuerdos que estimen pertinentes. En suma, ni se pretende sustituir la autorregulación por parte de trabajadores y empresarios ni se desea establecer una instancia legitimada en régimen de monopolio para la negociación; a mayor abundancia, se defendía que no se está instaurando una legitimación diversa de la prevista en el ET, puesto que la composición del Consejo equivale a la de una Comisión Negociadora ordinaria, y la referencia a las Confederaciones supone tan sólo el responder a la forma que adoptan las organizaciones profesionales capaces de aglutinar al menos el 10 por 100 de los representantes de todas las empresas en el ámbito de la C. A.

Sobre este particular son varias las objeciones que, de modo escueto y acumulativo, opone el TCo. a la constitucionalidad de la referenciada atribución:

- Primeramente, ha de observarse que el precepto pasa por alto la sustancial diferencia que existe entre la legitimación requerida para estar presente en la negociación de un convenio colectivo o acuerdo interprofesional (art. 87 ET) y la representación mínima de las correspondientes comisiones negociadoras (art. 88 ET).

En efecto, si la implantación del 10 por 100 tiende a exigir un requisito de mínima audiencia para reconocer la capacidad convencional o derecho a la participación en la negociación, ese dato no es por sí solo bastante sino que las asociaciones presentes en la Comisión Negociadora han de reunir a la mayoría absoluta de los miembros de comités de empresas y delegados de personal, con objeto de «cubrir un mínimo grado de representatividad, con objeto de que el acuerdo



negociado pueda tener los efectos generales que la ley prevé»⁵⁵. Y, aunque la disposición adicional segunda de la Ley reguladora del CRL pide a las Confederaciones que se integren en él una implantación mínima del 10 por 100 calculada sobre el conjunto de representantes de la C. A. —siendo probable que entre las varias presentes alcance a representar a la mayoría de delegados y miembros de comités— tales datos no garantizan automáticamente el doble requisito de legitimación; ahora bien, en la medida en que tanto la adopción de acuerdos sobre materias concretas cuanto los de carácter estructural se supeditan, expresamente, a su conformidad «con lo establecido en la legislación vigente», cabría pensar que las exigencias del ET habrán de cumplimentarse o, de lo contrario, el CRL carecería de competencia para convenir. Pero tal conclusión decae al prosperar alguno de los restantes argumentos demostrativos de la ilegalidad del precepto considerado.

— Asimismo, ha de apuntarse la incompatibilidad que existe entre un órgano permanente, como es el CRL, y la idea que recoge la legislación vigente (art. 89 ET) de una Comisión Negociadora «ad hoc» para cada convenio.

A este respecto, puede recordarse la ya clásica distinción puesta de relieve por KAHN-FREUND entre sistemas contractuales o estáticos (en los que las partes se constituyen para la negociación, dispersándose una vez finalizada) y los institucionales o dinámicos (en los que existe una institución paritaria de carácter permanente facultada para fijar las condiciones de trabajo) que, en cuanto arquetipos puros, aparecen entremezclados en la realidad. Así, el sistema español de contratación colectiva posee algunos rasgos institucionales (especialmente, Comisiones Paritarias del convenio), pero es clara y predominantemente contractual, de modo que en cuanto la atribución al CRL de capacidad para negociar acuerdos colectivos comporta la instauración de un modelo institucional, puede afirmarse que se altera y desconoce lo dispuesto por la legislación laboral, resultando ilegal la prescripción autonómica.

— En cualquier caso, el TCo. sostiene que el precepto impugnado es radicalmente inconstitucional, «por la incompetencia de la C. A. 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, el ámbito de la legislación laboral».

⁵⁵ RODRÍGUEZ SAÑUDO: «Notas sobre la regulación actual de la capacidad convencional», *REDT*, núm. 4, Civitas, 1980, p. 451.



Conviene destacar esta contundente afirmación, que despeja en buena medida las dudas surgidas al hilo de otras argumentaciones realizadas por el propio Tribunal y que ya fueron comentadas. Se está diciendo, ahora sin ambages, que la C. A. carece de competencia normativa en materia laboral; que el reconocimiento de una posible política autonómica en materia laboral no puede comportar la producción de normas propias que incidan sobre los contratos de trabajo; que no basta para salvar la legitimidad del precepto enjuiciado su autopreconizado sometimiento a la legislación vigente, «pues aunque la regulación se limitase a reproducir la contenida en la legislación estatal, sería también constitucionalmente ilegítima en cuanto emanada de un poder incompetente». En suma, se establece implícitamente el compromiso de declarar la inconstitucionalidad de cuantas normas autonómicas penetren en el campo de la legislación laboral; sólo que, como queda explicado, ese término es restrictivamente interpretado y equiparado a la preceptiva con incidencia directa sobre las relaciones profesionales.

- 2.º En el art. 2.7 se facultaba al Consejo para proponer «al Departamento de Trabajo, o en su caso informar previamente la posibilidad de extensión de convenios colectivos en vigor a determinados sectores, siempre que exista especial dificultad para la negociación colectiva o se cumplan otros supuestos contemplados en la normativa vigente».

La invocada preceptiva vigente y los supuestos contemplados no son otros que los del artículo 92.2 ET, desarrollado —y en parte desnaturalizado— ampliamente por el RD 572/1982, de 5 de marzo. En estas normas se exige la emisión de un informe previo al acto de extensión, encomendándose el mismo a una Comisión Paritaria «formada por representantes de las asociaciones... más representativas en el ámbito de aplicación» (art. 92.2 ET) o bien, en su defecto, directamente a las asociaciones referidas (art. 7.2 RD 572). Por consiguiente, la representatividad de la Comisión Paritaria o de las asociaciones, si éstas emiten el informe por separado, va referida al nuevo ámbito de aplicación del convenio a extender y no a la totalidad de una C. A. como sucede en la Ley del Parlamento Vasco; añádase aquí nuevamente la reflexión sobre la ausencia de capacidad por parte de la C. A. para alterar lo dispuesto por la legislación laboral, competencia exclusiva del Estado. Así es lógico que el TCo. declare también la inconstitucionalidad de este precepto —que atribuye competencia concreta



para informar previamente los acuerdos de extensión de un convenio colectivo ya existente, no a las Comisiones Paritarias «ad hoc» contempladas en el ET sino al CRL—, ya que el mismo «forma parte de la legislación laboral en sentido estricto y está, por tanto, viciado de incompetencia». Como se comprueba una vez más, el criterio básico para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los preceptos enjuiciados radica en la determinación de si los mismos poseen carácter propiamente laboral o no.

En consecuencia, la hipotética regulación del Consejo Murciano de Relaciones Laborales habría de poner especial atención en no atribuirle competencias que rebasaran el ámbito de las poseídas por la propia C. A.; en particular, no es posible establecer como función suya la adopción de acuerdos marco o convenios colectivos o la emisión de la información requerida con carácter previo a la extensión del convenio. En general, cualquier extremo que comporte una modificación de lo previsto en la legislación laboral debe reputarse inconstitucional por exceder de las propias competencias de la C. A.

B) *El Consejo Vasco de Relaciones Laborales como modelo*

Sin perjuicio de las peculiaridades que se consideren oportunas, parece útil el adoptar como guía orientadora de la posible regulación del CRL la ya experimentada del vasco, la cual posee la doble ventaja de referirse a una C. A. de las «privilegiadas» (esto es, de elevados «techos» competenciales, por lo que es presumible que su Parlamento—como sucedió en la realidad— agotara las posibilidades funcionales del Consejo al aprobar su Ley reguladora) y de haber superado ya el trámite de «depuración constitucional» (o sea, el conocimiento por parte del TCo. del recurso de inconstitucionalidad promovido contra la totalidad de la Ley reguladora). Estos motivos son los que justifican la exposición, bien que abreviada, de la configuración jurídica que posee el mencionado Consejo, habida cuenta de lo dispuesto en su Ley creadora y de la tan citada sentencia del TCo.

1.º *Naturaleza y composición*

El CRL trae su fundamentación o *ratio essendi* del Programa de Gobierno que, en su momento, presentó el P. N. V., pues entre las medidas o actuaciones propuestas en el terreno socioeconómico se contenía la necesidad de establecer órganos de encuentro entre los inter-

locutores sociales, esto es, empresarios y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas. También se señalaba como factor para buscar una salida a la crisis y contribuir al establecimiento de un orden socioeconómico más justo la instauración de un nuevo esquema de relaciones laborales, a potenciar por el CRL, en el que las entidades representativas de los agentes sociales tuvieran una presencia permanente; en suma, las denominadas fuerzas del «nacionalismo burgués» buscaban el contribuir, con la creación del CRL, a establecer un clima de armonía y paz social que aumentara la productividad y relanzara la inversión.

Al efecto, la instauración del CRL compromete a los poderes autonómicos en el intento de lograr un permanente entendimiento (incluyendo la celebración de acuerdos o propuestas), lo cual aparece inevitablemente conectado con el modelo que se viene catalogando como «corporativismo negociado». Bien que se proclame el deseo de potenciar la autonomía colectiva, y aunque en la composición del CRL no existan miembros pertenecientes a la Administración, lo cierto es que los poderes públicos vascos no son ajenos a dicho organismo: ni a sus orígenes (procede de un proyecto político, más tarde iniciativa gubernamental) ni a su propia creación (Ley del Parlamento Vasco), funciones (en constante conexión con el poder ejecutivo), órganos auxiliares (designación del presidente y del secretario por el Lendekari) o dotación de recursos instrumentales y financieros (con cargo a los presupuestos generales de la C. A.). Una vez más se cumple en la realidad la regla conforme a la cual la salida de la crisis y la deseada potenciación de las organizaciones obreras y patronales en funciones de política económica no supone un decrecimiento, sino todo lo contrario, de la intervención que los poderes públicos posean al respecto. Como ya se ha observado, «la mayor intervención de las partes sociales en la política económica, aunque acentúa la autonomía colectiva no lleva a cabo, sin embargo, totalmente el propósito de impedir o reducir el intervencionismo del Estado, sino que, al contrario, la situación de crisis y el agravamiento de los problemas del desempleo han incrementado la intervención gubernamental en las relaciones laborales»⁵⁶.

Por otro lado, cuando se habla de «configurar la estructura de las relaciones laborales en Euskadi» o de conseguir «un marco propio de

⁵⁶ RODRÍGUEZ PIÑERO: «Derecho del Trabajo y concertación social como instrumento de la Política de Empleo», en *Jornadas Técnicas sobre Concertación social y Empleo*, IELSS, 1982, p. 141.



relaciones laborales» da la impresión de que lo deseado en último término no es sino obtener una dinámica conflictual específica, esto es, no dependiente de factores o hechos externos a la C. A. y, de modo casi exclusivo, ese «marco propio» tan sólo podrá consistir en la negociación de convenios colectivos con tal ámbito: no cabe pensar en una regulación autonómica porque la C. A. carece de competencia legislativa laboral, y tampoco lo permitiría la virtualidad del principio de igualdad⁵⁷. Aunque el precepto conforme al cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» (art. 139.1 Const.) se entiende referido a «las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que queden reservadas a la legislación del Estado» y no «como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento» (TCo. 16-11-81), claro es que la materia laboral, en cuanto incluida en tal reserva (art. 149.1 Const.) impide una diversidad semejante⁵⁸.

En definitiva, el reparto competencial de la Const. y el principio de igualdad imposibilitan que las relaciones laborales puedan ser reguladas por los poderes normativos de cada C. A.; en este sentido hablar de modelo propio de relaciones laborales por parte de los poderes públicos sólo puede referirse a una invitación o estímulo a que los interlocutores profesionales concluyan los acuerdos previstos en la legislación general, que no a la posibilidad de «alumbrarlo» desde las instituciones políticas. Implícitamente recoge tales limitaciones la propia Exposición de Motivos de la Ley 9/1981, cuando explica que el CRL surge «como órgano de diálogo, de consulta y decisorio en los diversos aspectos precisos para estructurar unas relaciones laborales adaptadas a la realidad industrial social y política de Euskadi a partir de los acuerdos e intereses de los interlocutores sociales, centrales sindicales y asociaciones empresariales» (4.º párrafo).

Este órgano de encuentro se diferencia del Consejo previsto a nivel estatal en el artículo 131 Const. para contribuir a la elaboración de la

⁵⁷ En este sentido, DE LA VILLA y DESDENTADO BONEITE: *op. cit.* en nota 25, pp. 428-429: «las C. A., en las materias laborales constitucionalizadas, no podrán obtener competencia por ninguna de las vías establecidas en la Const. para regular mínimos de segundo nivel sobre los mínimos estatales... los cuales jugarían, de ser posible, entre éstos y los niveles resultantes del ejercicio de la autonomía colectiva...; en este sentido, carece de fundamento la reivindicación de conseguir, por vía autonómica, un 'marco propio' de relaciones laborales que no sea el derivado de la dinámica de las relaciones colectivas».

⁵⁸ Sobre esta cuestión, vide RODRÍGUEZ PIÑERO: «El principio de igualdad y las relaciones laborales», *RPS*, núm. 121, CEC, 1979, esp., pp. 405 ss.

política económica, y que estará presumiblemente integrado por miembros de sindicatos, organizaciones profesionales, empresariales y económicas de diversa índole; además, su configuración apunta hacia un órgano «de participación, estudio, deliberación y propuesta» con competencia sobre todo el territorio del Estado⁵⁹. Por consiguiente, ambas instituciones se mueven en órbitas diferenciadas, rechazándose su parentesco también en la exposición de motivos de la Ley 9/1981, la cual lo entronca con «antecedentes similares en diversos países europeos, fundamentalmente en aquellos en los que las relaciones laborales se rigen por la máxima cota de respeto al principio de autonomía de las partes, con una legislación mínima en la materia, como en el caso de Bélgica» (4.º párrafo).

El Consejo está compuesto paritariamente, de tal modo que a los siete miembros que corresponden a las centrales sindicales en proporción a su representatividad se añaden otros tantos por parte de las organizaciones empresariales (todos ellos elegidos para mandatos bianuales):

- tanto para determinar la composición inicial del CRL cuanto para las sucesivas ocasiones, tienen derecho a designar representantes las confederaciones sindicales que hubieren obtenido más del 10 por 100 de representantes en las últimas elecciones sindicales (disp. adicional 2.ª);
- los representantes patronales son designados por acuerdo entre las confederaciones patronales de las C. A. o por la Confederación Empresarial Vasca «en el supuesto de su existencia» (disp. adicional 3.ª);
- por su lado, tanto el presidente como el secretario del Consejo son designados por el presidente del Ejecutivo vasco, previa consulta a las organizaciones sindicales y patronales, entre personas de reconocida competencia e independencia, permaneciendo en su cargo durante cinco años, siendo posible la reelección (artículos 9.1 y 10.1).

2.º Funciones

A este respecto, una mínima sistematización permite diferenciar las tareas predominantemente consultivas de aquellas otras en las que destaca el papel dialogante o de cauce para posibilitar el pacto social.

⁵⁹ Cfr. TAMAMES: «El Consejo Económico y Social: sus funciones y composición», diario *El País*, de 2-12-81.



a) *Funciones del Consejo en cuanto órgano de diálogo.*—Tal y como se ha apuntado al CRL se le atribuye como misión básica la de posibilitar el diálogo permanente entre las organizaciones profesionales, correspondiendo a esta vertiente diversas actividades del Consejo:

- En conexión con la intención de conseguir el marco propio de relaciones laborales y a la vista de las reseñadas limitaciones que sufren los poderes públicos en tal empeño, se encomienda al CRL el fomento de la negociación colectiva y el impulso de «una adecuada estructura de los convenios de ámbito de la C. A., territorial o sectoriales» (art. 2.4.º).

Aquí interesa recordar que la disposición final 8.ª del ET prevé la constitución de una Comisión Consultiva Nacional justamente con la misión de asesorar a los interlocutores sociales sobre el planteamiento y determinación de los ámbitos funcionales de los convenios. Tal Comisión, inexistente todavía pese a la acuciante necesidad de su puesta en marcha⁶⁰, podrá actuar, según establece la citada disposición final, «conectada con alguna otra institución ya existente de análogas funciones»; si bien la previsión de la existencia de instituciones análogas podría entenderse referida a la fecha de la entrada en vigor del ET, no hay inconveniente alguno en imputarla a la de la creación de la Comisión Consultiva y predicar, de este modo, que en su momento deberá tenerse en cuenta esta competencia del CRL.

Aunque estas funciones no suscitan especiales dudas sobre su constitucionalidad, el TCo. creyó preferible aclarar que las mismas se limitan a conferir «una función, por así decir, exclusivamente política, de mero impulso, que no implica el ejercicio de ninguna competencia concreta». Es decir, no se está ni ante una modificación de la legislación estatal ni ante una prescripción que innove en el campo de las relaciones laborales, sino ante una legítima definición de la política a seguir en materia laboral.

- De acuerdo con la opinión conforme a la cual «el reconocimiento y fomento de instituciones arbitrales para la solución de conflictos colectivos de trabajo habrá de incidir positivamente en el desarrollo de las relaciones laborales»⁶¹ se encomienda al Consejo la promoción de las funciones de mediación y arbitraje en los conflictos colectivos de trabajo, a petición de las partes implicadas (art. 2.6).

⁶⁰ SALA FRANCO: *El Estatuto de los Trabajadores. Comentarios a la Ley 8/1980 de 10 de marzo*, EDERSA, 1981, p. 561.

⁶¹ MONTROYA MELGAR: «El arbitraje en los conflictos colectivos de trabajo», *REDT*, núm. 5, Civitas, 1981, p. 18.



Nada extraña que al CRL se le adjudique esta actividad si se recuerda la filosofía inspiradora del deseado marco autonómico de relaciones laborales y su carácter pacificador; precisamente a través de estos denominados «procedimientos pacíficos» se tiende a evitar o resolver el conflicto utilizando un camino tan directo y socialmente estimable. Por su lado, ya hace algún tiempo que la doctrina señaló cómo en estos procedimientos predomina la idea del fin a conseguir sobre la de la técnica a utilizar en base al «interés socioeconómico, cuando no político, que supone el acercamiento de los grupos colectivos en oposición»⁶².

- En esta misma línea, y de modo complementario, se encomienda al Consejo que promueva «la creación de Comisiones paritarias a nivel de empresa o de Comunidad bien sectoriales o globales» (art. 2.6.º).

Dos son las posibles interpretaciones de este ambiguo precepto, si bien no difieren demasiado en sus resultados finales. Así, puede entenderse que se desea el establecimiento de «pequeñas sucursales» del CRL en forma tal que a lo largo y ancho de toda la C. A. se extienda una red de órganos mixtos con funciones de mediación conciliación o arbitraje, y en línea con anteriores experiencias nacionales. O bien, por otra parte, se trataría de reiterar el mandato contenido en el artículo 85.2.d ET, a cuyo tenor en todos los convenios debe designarse una Comisión Paritaria para entender de cuantas cuestiones le sean atribuidas.

Si se piensa en la inconveniencia de duplicar el número de Comisiones Paritarias (las creadas por convenio colectivo más las impulsadas por el CRL) parece preferible la segunda interpretación, aunque entonces carece de sentido que se «promueva» lo preceptuado por el legislador. En último término ni se ve inconveniente en que el Consejo impulse la actuación de las Comisiones creadas por los convenios, ni existen diferencias importantes entre adoptar una u otra opción si se tiene presente que también a las Comisiones previstas en el artículo 85 ET pueden otorgársele facultades «no meramente conciliadoras o mediadoras, sino arbitrales o dirimientes»⁶³.

⁶² DE LA VILLA GIL: «Procedimientos pacíficos para la solución de controversias colectivas», en *Quince lecciones sobre conflictos colectivos de Trabajo*, FDUM, 1968, p. 87.

⁶³ ALONSO OLEA: *El Estatuto de los Trabajadores. Texto y comentario breve*, Civitas, 1980, p. 265.

b) *Funciones del Consejo en cuanto órgano consultivo.*—Asimismo, el CRL está configurado como un genuino órgano consultivo en cuestiones laborales y socioeconómicas; emite opiniones, pero no resuelve; eleva, en ocasiones preceptivamente, propuestas, pero sin vincular al destinatario; informa y asesora la tarea de los órganos ejecutivos. Esta faceta activa en el campo de la información se complementa con la pasiva de recibir los datos que le son suministrados por los órganos de gobierno, justamente con la finalidad de que posea un mayor conocimiento de causa a la hora de elevar sus propuestas o dictámenes. En concreto, son funciones previstas para el CRL Vasco las siguientes:

- formulación de propuestas al Gobierno o departamentos del mismo, y referidas a la política laboral o social, así como informar sobre los proyectos confeccionados por el Gobierno sobre dichas materias (art. 2.1.º);
- elaboración de dictámenes, resoluciones, informes o estudios, sea por propia iniciativa, sea a petición del Gobierno o del Parlamento Vasco, y con referencia a temas laborales o socioeconómicos (art. 2.2.º);
- recepción, al menos semestral, de un informe del Gobierno acerca de la situación económica de la C. A. y de las líneas generales de actuación del Gobierno en materia económica (art. 2.8.º).

3.º *Funcionamiento interno*

El CRL actúa siguiendo las líneas operativas usuales de los órganos colegiados (así, en Pleno o en Comisiones), si bien con las peculiaridades derivadas de su condición paritaria (así, las decisiones sólo pueden adoptarse por acuerdo entre las representaciones patronal y sindical que, a su vez, han de contar con un 60 por 100 de votos favorables en cada una de las dos partes).

En síntesis, puede decirse que el Pleno del Consejo acuerda las directrices en los temas que se le someten, decide las cuestiones de su competencia (v.gr., designación de árbitros o mediadores) y adopta los acuerdos necesarios para el cumplimiento de sus fines, pudiendo solicitar las informaciones que precise a los diversos departamentos del Gobierno. Como es lógico, las Comisiones de trabajo quedan configuradas como grupos de estudio para la elaboración de informes o dictámenes en las materias propias de la competencia del Consejo.

Según se indicó, la Secretara General y la Presidencia son los órganos auxiliares e institucionales que designa la Administración, sin



que ninguno de ambos pueda votar en la adopción de acuerdos. El presidente del CRL, que ostenta su representación honorífica, es quien encargado de confeccionar el orden del día, someter a la consideración del Consejo los asuntos de su competencia y ordenar la publicación de convoca, preside y modera las sesiones del Pleno; asimismo, es el encargado de confeccionar el orden del día, someter a la consideración del Consejo los asuntos de su competencia y ordenar la publicación de sus acuerdos. Por su lado, el secretario auxilia y asiste al Pleno, ejerciendo la coordinación técnico-administrativa de los distintos servicios del Consejo, velando por su eficacia y funcionamiento, encargándose de la tramitación de los asuntos y debiendo elaborar una Memoria anual de las actividades del CRL.

C) *A modo de conclusión*

De las reflexiones precedentes se deduce que la C. A. de Murcia es competente para poner en funcionamiento su propio Consejo de Relaciones Laborales. Enlazando con las afirmaciones preliminares, aquí se desea tan sólo reiterar un par de observaciones; la primera, que si bien la exposición ha venido especialmente referida a una C. A., sus resultados son generalizables a la práctica totalidad de las mismas; y la segunda, que toda la «especulación jurídica» desenvuelta ha querido alejarse de los juicios sobre la oportunidad o conveniencia de crear, aquí y ahora, un organismo como el propuesto.

ANTONIO-VICENTE SEMPERE NAVARRO



NOTAS
SOBRE
JURISPRUDENCIA



