

## LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL DERECHO SOCIAL

Pretender la transformación de un Estado fuertemente centralizado en otro basado en poderosas autonomías territoriales sin que exista una efectiva dirección del proceso, sino a puro golpe de pacto y negociación en las que se actúa sin una visión precisa del conjunto y sin una previsión exacta de las metas, es, sin duda, una ilusión de las que por mucho esfuerzo que se ponga en el empeño, resulta aventurado esperar el éxito.

Con un procedimiento de este tipo las transferencias de servicios dependen más de la habilidad de los negociadores que de la aplicación estricta de las reglas de distribución de competencias.

Un falso prurito autonomista ha hecho de la actuación de las Comisiones Mixtas-Administración del Estado-Comunidades Autónomas, con competencias universales en materia de transferencias, una exigencia clave para la defensa de la idea autonómica, sin observar que, en verdad termina por dificultarlas seriamente, además de ser un procedimiento falaz en la práctica: la negociación no es real pues las soluciones se reproducen en cada Comisión Mixta sin matices notables, por lo que la potestad de dirección de que se priva el Estado se entrega a la Comisión Mixta que más ha progresado en sus trabajos.

Esto choca con cualquier intento de perspectiva y naturaleza historicista del fenómeno y del reparto competencial.

La operación no es un programa de un lustro ni de una década sino de toda una generación en la que España se juega su futuro.

Debe buscarse una delimitación nítida que permita distinguir los diferentes factores y elementos que componen el proceso.

Es conveniente recordar en esto la postura mantenida por Humberto Eco, al decir

«En los años en que descubrí el texto del abate Vallet existía el convencimiento, de que sólo debía escribirse comprometiéndose con el presente o para cambiar el mundo. Ahora, a más de diez años de distancia el hombre de letras puede consolarse considerando que también es posible escribir por el puro deleite de encontrar la verdad.»

Esta, sin duda, es una apasionante labor.

La palabra autonomía tiene una indudable dificultad terminológica con cuatro acepciones en el diccionario que no obedecen a un uso popular sino que resulta ser una terminología propia de historiadores y filósofos.

Entre todas ellas la que más se ajusta al lenguaje actual sería: «Potestad que dentro del Estado puedan gozar determinadas entidades para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios.»

En todo caso la procedencia de las cuatro acepciones es de origen clásico, de cuando esta palabra y sus familiares sólo eran conocidas por los eruditos.

El jurista ha de analizar la idea de Estado, principio de las nacionalidades, la soberanía, la nación y la justificación del Estado por el derecho.

La nación como organización con fines, vida y medios de acción superiores en jerarquía y duración a la de los individuos o entes que la componen, es una unidad política y económica que ostenta por derecho propio la titularidad del poder político. El Estado es la colectividad de máximo rango.

El Estado se justifica al acatar el fundamento del derecho a través de su cimentación por vía de un conjunto de principios supremos que permiten distinguir entre lo justo y lo injusto, reaccionando contra las tendencias que consagran la omnipotencia de un legislador dando por justo todo lo que el Parlamento decreta.

Conforme al artículo 2.º de la Constitución la misma se fundamenta en la indivisible unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles.

La soberanía es el poder supremo del Estado para hacer que el derecho reine en la sociedad. Se trata de una propiedad que implica absoluta independencia de una unidad de voluntad con respecto de otra unidad de decisión de carácter universal y efectivo.

La esencia de la soberanía estriba en la posibilidad de resolver definitiva y eficazmente cualquier cuestión que afecte a la unidad de coordinación socio-territorial, imponiendo su decisión a todos los que habitan en el territorio, garantizando el mantenimiento de un sistema jurídico unitario.

En los Estados federales la soberanía no radica, por inalienable, en cada uno de los Estados miembros, sino en la nación, pues aquéllos no se constituyen en unidades decisorias y universales con las características que a la soberanía estatal corresponde.

Un elemento esencial, en todo caso, es el de la búsqueda de una uniformidad de las condiciones de vida para con los ciudadanos de dicho Estado (artículo 20 Ley F. Bonn), lo que en nuestro ordenamiento sancionan los artículos 9.º y 4.º de la Constitución al decir:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, cultural, económica y social.

Los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.»

Y es que la ordenación de la vida económica debe hacerse a nivel nacional e incluso supranacional.

Se tiende a una centralización moderada por participación y autocoordinación entre las provincias, así como entre la federación y las provincias, evitando una simple concentración excesiva de poder, pero manteniendo un unitarismo para con respecto a la planificación integrada, que conllevará en determinados ámbitos a una centralización legislativa, disminuyendo el poder del legislador provincial con el consiguiente aumento del ejecutivo central en todos los temas en que quede alcanzada la planificación, la previsión social y la economía nacional, lo que exigiría una continuada labor coordinadora y de armonización.

Es imposible hoy el mantenimiento de un Estado moderno, incluso de corte federal, sin una planificación comprensiva integrada para las cuestiones estructurales y financieras de la seguridad social, que garantice la efectividad del principio de solidaridad velando por el establecimiento de un equilibrio económico que no permita privilegios económicos o sociales, pues ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, manteniendo a tal efecto los servicios esenciales necesarios, entre los que se encuentra la Seguridad Social.

La Seguridad Social es un servicio público que atañe primordialmente al interés del Estado, siendo el mismo de la máxima importancia por cuanto que con el se expresa la rentabilidad social y su carácter solidario.

La expresión principios rectores de la política social y económica refuerza la necesidad de tales servicios públicos en los que latén verdaderos principios generales del derecho, como ocurre con la idea de Securitas previa a la Seguridad Social, sin que una supuesta crisis económica sea suficiente para avalar en el orden estatal o autonómico un desmantelamiento del sistema, pues el concepto de déficit económico resulta inadecuado para proceder a una aproximación a la crisis financiera de la Seguridad Social.

En el federalismo alemán existe una máxima centralización operada por imperio de la distribución operada por la ley suprema y sus sucesivas enmiendas, así como por la amplitud con que han sido interpretados los principios básicos o rectores, en los que ha llegado a la reglamentación de detalle.

De los dos modelos, alemán o anglosajón, el Constituyente parece que se ha inclinado por el primero, lo que en materia de Seguridad Social pone de relieve el contenido de los artículos 148 y 149, abogándose por una centralización legislativa con ciertas garantías de autonomía provincial, principalmente concebido a través de un sistema de participación, al que da pie el artículo 129 de la Constitución.

A) Proceso histórico. Etapas.

— Abortar móviles independentistas del proyecto de Constitución de 1873.

No obstante, aquel proyecto monopolizó todo el orden económico general en manos de la federación al igual que en lo referente a la Sanidad. Igualmente los derechos de la personalidad eran sometidos al control por las cortes federales.

— La Constitución de 1931 sienta los siguientes fundamentos:

Se acude al Estado integral, sin antecedentes y sin eco ulterior y es que no se quería acudir como explicaba Alcalá Zamora ni a la rigidez de un tipo, ni al fetichismo de un nombre.

Para la Comisión Jurídica Asesora habría sido una insigne torpeza política la conceptualización del Estado como Federal.

Corresponde al Estado español la legislación y a las regiones autónomas la ejecución de la legislación social, bases mínimas de la legislación sanitaria, interior y régimen de seguros sociales.

La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.

Defensa de la riqueza y coordinación de la economía nacional.

No podrá regularse ninguna materia con diferencia de trato.

El Estado podrá fijar, por medio de una ley aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas.

El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas.

— La Constitución española de 1978 consagra los siguientes principios:

a) Indisoluble unidad.

b) Garantiza la realización efectiva de la solidaridad.

c) Vela por el establecimiento de un equilibrio económico.

d) Todos los españoles tienen los mismos derechos y deberes.

e) No podrá obstaculizarse la libre circulación.

f) No se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

g) El Estado podrá transferir facultades, que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia.

h) Podrán dictarse leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar disposiciones de las Comunidades Autónomas.

i) Podrán arbitrarse por el Estado medidas excepcionales para exigir a las Comunidades Autónomas el cumplimiento de sus obligaciones, o impedirles atentar contra el interés general.

j) La autonomía financiera autonómica lo será en coordinación con la Hacienda estatal y salvando el principio de solidaridad.

k) Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades, que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.

l) Los españoles son iguales ante la Ley.

ll) Se garantiza la libre circulación de personas y bienes.

B) Junto a ello son de destacar los siguientes principios rectores del régimen autonómico:

a) La característica del regionalismo político es que las regiones están dotadas de autonomía, entendida como la potestad que tiene un ente público de darse leyes en sentido material, destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal.

b) Potestad reconocida a las entidades del artículo 137 de la Constitución de autonormar sus propias competencias y las paralelas que comparte con el Estado superior con fuerza de integración en el ordenamiento general único.

Ha de entenderse el término nacionalidades dentro de las denominadas nacionalidades históricas culturales, es decir, nacionalidades sin Estado, que:

responden a un concepto de autoidentificación, de autogobierno, careciendo de soberanía, por lo que aparecen como aglutinadas en una unidad y sistema común.

c) Aunque el ente autonómico tiene una capacidad cierta de orientar y dirigir la política y la administración de su propia comunidad no podrá en ello contradecir, en lo sustancial, el orden jurídico superior, ni sus valores superiores ni las reglas que dan juego al entramado autonómico, lo que no obsta a la función de dirección política, económica, planificadora, jurídica y social, que corresponde a los órganos estatales, aunque éstos no monopolizan, sino proporcionalmente, la salvaguarda de los intereses colectivos.

#### LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

No resulta de aplicación cartesiana el que entre la Ley estatal y la Ley autonómica rija el principio de competencia y no el de jerarquía, pues por obra de la atribución compartida de competencias rige el principio de prevalencia del derecho estatal, según el artículo 149.3, lo que resulta coherente con el hecho de que si las bases de la legislación de la Seguridad Social, al igual que la planificación general de la actividad económica y del régimen jurídico de las administraciones públicas, corresponde al Estado, es obligado entender que su desarrollo o la ejecución de sus servicios haya de ajustarse a lo establecido en aquéllas, siendo en todo caso el derecho estatal supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas, como acaece en el derecho de la Seguridad Social, en virtud del punto 17 del artículo 149.1.

Los actos normativos emanados con vocación de futuro, permanencia y alcance general, están investidos de idéntica fuerza vinculante y sometidos al mismo control que las leyes del Estado. Tienen fuerza de ley, ejerciéndose su control por el Tribunal Constitucional.

Si la Comunidad Autónoma normara la delimitación de las áreas básicas o fundamentales, el desarrollo de esa pretendida estructura básica sería nulo.

Si la Comunidad Autónoma legisla con posterioridad a la aparición de la ley estatal, todo rozamiento con la legislación superior, invadiendo materias propias, fundamentales o básicas, carecería de eficacia, deviniendo en ineficaces desde el mismo momento de su producción.

En el supuesto de materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (prestaciones complementarias, Servicios Sociales) este grupo normativo se regirá por el principio de jerarquía, y en el caso de que se

acordase, *a posteriori*, dictar una ley de armonización, será requisito previo, que existan serias discrepancias normativas.

La Constitución concibe el ordenamiento jurídico como un todo, con unos mismos valores superiores, un fundamento común y unos mismos principios (arts. 1 y 53). A este ordenamiento jurídico único como sistema normativo quedan unidos los bloques normativos, derivados de los correspondientes Estatutos autonómicos, de conformidad con el artículo 147.1, al decir que el Estado dentro de su ordenamiento reconoce y ampara a los Estatutos, lo que está confirmado por el artículo 9.1, cuando dice que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, que es explicitado por el artículo 103, al indicar que la Administración Pública, en el seno de la cual va insita la autonómica, actúa con sometimiento pleno a la Ley y al derecho, que, como no puede ser de otro modo, es único.

Se admiten, no obstante, compartimentos estancos para la labor normativa de las Comunidades Autónomas, que accionan en ocasiones a través de núcleos moleculares aislados (en sus competencias exclusivas), mientras que en otras (acción compartida) operan en el seno de átomos conectados en lo básico con el núcleo rector estatal, que tolera y exige una intercomunicación indispensable.

En materia de Seguridad Social, en tanto que compartida, las Comunidades Autónomas deberán sujetarse a las líneas rectoras de la regulación de ese sector en lo fundamental que queda reservado al Estado, sin que pueda el conjunto ser violentado por el desarrollo ulterior llevado a cabo, para lo no esencial, por las Comunidades Autónomas en su estado de jerarquización de normas, que exigirá que la raíz y esencia de la materia a regular pertenezca necesariamente al área jerárquica superior frente a lo marginal, complementario o de desarrollo, que se articulara por la norma autonómica.

Desde entonces se va a retornar a los orígenes, de modo que con arreglo al fundamento del principio de jerarquía de normas, se coincide en la atribución de lo esencial a los superiores y lo accesorio de los inferiores.

Las normas del Estado prevalecerán frente a las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido exclusivamente en favor de éstas, como es el caso de la Seguridad Social, pues se está operando a través de un principio de jerarquía política que se traduce en el conflicto motivado por la existencia de normas en colisión al igual que a la supuesta laguna o insuficiencia de normatividad inferior.

El derecho estatal era en todo caso supletorio del bloque normativo de las Comunidades Autónomas, que no podrán tener sus propios mecanismos

de supletoriedad, con lo cual queda privado el derecho del Estado como orden jurídico superior.

El derecho del Estado, en tanto que derecho común general, es el único que puede aspirar a la garantía máxima, esto es, a la suficiencia absoluta, no sólo para sí, sino también para los bloques autonómicos de naturaleza normativa, recogiendo el único sistema de fuentes admisible.

En todo caso ambas esferas quedan afectadas por los principios de preclusión, desplazamiento y condiciones de integración, acuñados por el derecho federal comparado.

En último grado, es la unificación judicial de la aplicación normativa la que permite pensar que el derecho estatal goza de supremacía, vinculando a los jueces.

En esta línea el Tribunal Constitucional se ha cuidado de recalcar que los intereses de cada comunidad no pueden prevalecer sobre las necesidades generales del Estado, que para asegurar al conjunto una unidad de sentido y funcionamiento ha de poseer un régimen vital propio, en virtud del cual, a aquél le corresponde el decisionismo jurídico de relevancia, pues respecto de los derechos incompletos, constituidos por el mantenimiento de materias reservadas, locales y algunas costumbres, el derecho supletorio alcanza la categoría de *ius commune*:

La Seguridad Social es una competencia estatal básica, exclusiva por su propia naturaleza, lo que se extiende al régimen económico de la misma, debiendo entenderse que lo que resta en manos de las Comunidades Autónomas, de forma igualmente exclusiva, goza de ese carácter por su propia naturaleza, de modo que en todo caso el acto legislativo de otorgamiento tendrá una naturaleza meramente declarativa.

En el supuesto de necesidad que afecte al interés general, podrá procederse a una armonización de las disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas. Tanto en el desarrollo de lo básico o fundamental del sistema de la Seguridad Social y su régimen económico, como en lo relativo a asistencia social, el Estado puede llevar a cabo, no cuando lo considere oportuno, sino cuando sea conveniente al interés general, una acción de armonización de las disposiciones desconectadas, una vez que hayan emanado de las respectivas Comunidades Autónomas.

Si en materia de Seguridad Social se hiciera preciso, en su día, dictar una ley que establezca los principios necesarios para armonizar lo dictado hasta entonces, serán las propias Comunidades Autónomas las que con acatamiento estricto de tales principios y normando de inmediato lo disociado, deberán realizar la operación de construcción armónica de un nuevo material normativo que elimine aquellas disfunciones.

Las leyes del Estado, que en el futuro puedan dictarse, podrán y deberán concretar qué debe entenderse por básico, pero no pueden en ningún caso definir el contenido de lo no básico para las potestades autonómicas, pues tal acción deberá practicarse a través de una ley de armonización de disposiciones autonómicas.

No es exacto entender que la vigente Constitución excluye la posibilidad de leyes interpretativas pues falta en la Constitución cualquier limitación de orden general al respecto. Lo que no está permitido a una ley de armonización es el intento de normar legislativamente una armonización de potestades y no de disposiciones, pues no es posible instaurar una nueva modalidad de corte apriorístico armonizante.

El principio de igualdad comprende directamente las relaciones de Seguridad Social, que se apoyan en las relaciones de trabajo, de modo tal que derivara un tratamiento unitario, que provocara el hecho de que la relación jurídica básica de Seguridad Social, al igual que la de cotización y protección no podrán ser objeto de tratamiento por ninguna autoridad con quiebra de aquel principio, por no ser posible la creación de bolsas de superprotección social en una determinada demarcación territorial (Alonso Olea).

En el mismo sentido el derecho a la protección de la salud, al igual que el derecho a la previsión, tratamiento y rehabilitación de la minusvalía y a la protección de la vejez, son a todos los efectos principios rectores de la política social y económica, que, tan sólo en lo que no queden absorbidos por el sistema de la Seguridad Social, informarán la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

La Seguridad Social pública mínima del primer nivel, profesional del segundo nivel y complementaria obligatoria del tercer nivel ha de ser igual para todos los ciudadanos. En el cuarto nivel de asistencia y prestaciones complementarias voluntarias o libres será posible admitir distinciones, reservándose únicamente a la norma estatal o autonómica la fijación de un cauce a las mejoras voluntarias y a la protección social.

La legislación básica, que en la Constitución aparece como materia de competencia exclusiva del Estado, vendrá dada por toda la normación, en cuanto que básica o fundamental, ya venga recogida en leyes o en reglamentos.

El alcance de la relación básica de Seguridad Social, así como el de las relaciones instrumentales de afiliación, cotización y prestaciones será el que se desprende de la norma del Estado, tanto en su aspecto estático como en su aspecto dinámico, con lo que se podrá conseguir una homogeneidad social básica, que resulta común denominador en la generalidad de los Estados federales.

Así, quedan en manos de las Comunidades Autónomas:

— Competencia normativa en materia de organización, gestión, procedimientos, etc.

— Competencia en materia de asistencia y prestaciones complementarias voluntarias.

— La mera gestión patrimonial, refiriéndose los convenios, a que se alude en algunos Estatutos, a la afectación de la gestión material patrimonial.

— Las Comunidades Autónomas pueden establecer una descentralización institucional propia mediante la creación de entes gestores, reservándose el Estado la alta inspección y la normativa básica con respecto a la participación de los interesados, sin alterar sustancialmente el esquema organizativo general.

— Dada la interconexión existente entre todo el sistema financiero moderno de Seguridad Social y la actividad económica del país, se ha de procurar una planificación conjunta y compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

— La Comunidad Autónoma no debe incrementar la hegemonía del aparato político sobre la Seguridad Social debiendo crear a nivel de su administración central órganos de vigilancia y tutela respecto de la Administración de la Seguridad Social, debiendo admitirse en ello la limitación que supone la existencia del principio de caja única, bajo el control del Tribunal de Cuentas del Reino (Villar Palasí).

— Al tener las normas de las Comunidades Autónomas un alcance territorial, cualquier olvido de los principios expuestos, chocaría con el principio de la personalidad en que se fundamenta la relación jurídica de la Seguridad Social, pues al atribuir a los órganos del Estado las bases de una ordenación de la Seguridad Social se pretende que alcancen una regulación uniforme, siendo lícito que los beneficiarios ejerciten sus derechos ante la demarcación territorial que tengan por conveniente.

La Administración de la Seguridad Social, no siendo Hacienda Pública, no va a serlo por el hecho de que lo no básico pase a depender de la Comunidad Autónoma, la cual ni tan siquiera podrá variar ese *status* de ambas administraciones públicas, pues son básicamente diferentes y lo básico no cae dentro de la acción organizativa de las Comunidades Autónomas en punto a la Seguridad Social.

Son principios rectores de la organización de la Administración Social:

— Las bases del régimen jurídico de la Administración y sus funcionarios y el procedimiento administrativo común.

— Las formas de acción impuestas a la Administración, como la eficacia, jerarquía, descentralización y desconcentración.

— Las entidades gestoras de la Seguridad Social no podrán ser objeto de nueva descentralización en tanto que se trata de entes descentralizados, por lo que el Estado sólo podrá transferirlas, debiendo procederse tan sólo a una deseable desconcentración de aquéllos.

Las Comunidades Autónomas deberán asumir con carácter urgente el papel participativo que se contiene en el artículo 129 de la Constitución, lo que será predicable del propio Estado, pues no puede dudarse de que ambos ostentan la cualidad de interesados.

— Cuando una sola disposición de una ley caiga bajo la definición de un caso de consentimiento, que tenga que ser otorgada por el órgano consultivo en el que se institucionalice la participación, la ley entera estará sujeta a esa condición.

La competencia exclusiva estatal en materia de sanidad se constriñe en la sanidad exterior a las bases y coordinación general de la sanidad, así como a la legislación sobre productos farmacéuticos, como señala el profesor Borrajo.

Los mecanismos de sanidad e higiene coinciden con mecanismos públicos ajenos al sistema de Seguridad Social, y aunque en un futuro se configurara un Servicio Nacional de la Salud, como aglutinador de aquéllos, sólo entonces, prestacionalmente, entrarían dentro del propio sistema. Por sanidad exterior ha de entenderse lo relativo a las acciones que se resuelven internacionalmente.

La asistencia social puede ser asumida en bloque por las Comunidades Autónomas, al igual que en materia de servicios sociales, que deben ser entendidas en un sentido amplio, comprensivas de las medidas de asistencia, bienestar social, promoción juvenil y de la tercera edad.

Las Comunidades Autónomas podrán ejecutar por sí mismas algo que concierne también a otra u otras, debiendo entenderse que las entidades gestoras centrales, salvo acuerdo *ad hoc*, mantendrán funciones de intercoordinación.

Será preciso, en el ámbito económico, conjugar ordenadamente la acción del Estado y de las Comunidades Autónomas, pues si el Estado se reserva la plena competencia legislativa es porque en aquél reside un poder tributario con el que se garantiza el sostenimiento de un servicio público y a la vez un sistema de prestaciones solidarias en beneficio de todos los ciudadanos, ya que por régimen económico ha de entenderse la determinación de los recursos del sistema y su distribución territorial y funcional, reservándose el Estado la competencia exclusiva sobre el mismo y sobre su ejecución básica, quedando en manos de las Comunidades Autónomas la ejecución marginal de la misma, pudiendo en su caso a través de los correspondientes.

convenios culminar la labor de las Comisiones de Transferencias en un convenio final integrado por convenios parciales, que recojan la fórmula de poderes y facultades, de las que la jurisprudencia alemana llamaba implícitas, y que, siendo propias y peculiares del régimen económico, quedarán así tipificadas en la labor propia de la función de la Comisión, admitiéndose una ejecución de segundo grado en favor de las Comunidades Autónomas.

Habrán de salvarse en todo caso los principios básicos del orden económico, que han de aplicarse con carácter unitario, lo que está reiteradamente exigido por la Constitución en su preámbulo y en su artículo 2.º, entendiéndose que en la búsqueda de un orden económico social justo habrá de planearse una planificación solidaria de redistribución de la renta, lo que no impide un marcado protagonismo de las Comunidades Autónomas en la ejecución y puesta en práctica y gestación de una planificación económica, con las bases y bajo la coordinación del Estado (Serrano de Triana).

La función y objeto de la alta inspección será verificar por el Estado la observancia de lo dispuesto sobre materias obligatorias básicas de Seguridad Social.

La norma constitucional y estatutaria de que las sucesivas instancias procesales se agotaran ante órganos judiciales, radicadas en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia, olvida que un recurso unificador, al estilo de la casación o de la suplicación, nunca será segunda instancia, ni en consecuencia podrá verse afectado por la restricción en la instancia única, característica del proceso de seguridad social.

El derecho público de la Seguridad Social dimana del ejercicio de una competencia estatal en su aspecto básico o sustancial, en que las Comunidades Autónomas carecen de competencia para normar, de modo que si los Tribunales autonómicos pasasen a conocer de aquéllas, la fragmentación del ordenamiento se derivaría de la posibilidad de interpretaciones varias, sin lograr una complementación del ordenamiento jurídico y causando una inseguridad irremediable, como ha señalado el profesor Zorrilla Ruiz.

La transferencia de competencias en determinadas materias de Seguridad Social en favor de las Comunidades Europeas pone a toda la materia en su conjunto bajo la directa acción global del Estado, por exigencias del principio de la unidad de la política exterior, pero como la cesión de competencias a las Comunidades Europeas no comprende bloques normativos completos de materia sustantiva, sino facultades específicas de aquéllas, ha de entenderse, en principio, que lo restante quedaría en manos de las Comunidades Autónomas, o del Estado, según se trate de cuestiones que queden en el ámbito de una u otra área, salvo que el tratado vacíe de contenido el régi-

men de atribución económica operado con anterioridad, siendo la garantía ofrecida por la posición estatal una protección de segundo grado, viniendo representada la primera por la posición de la Comunidad Autónoma en lo que a Seguridad Social se refiere.

En cuanto a la legislación no básica de Seguridad Social y su ejecución de servicios, si del mismo modo quedará afectado por el nuevo derecho europeo de Seguridad Social, a ello no podrá oponerse la Comunidad Autónoma, que en principio verá modificadas sus facultades o el objeto sobre el que incidan, velando por su satisfactoria aplicación sin perjuicio de que el Estado monopolice la garantía internacional de cumplimiento.

Cuando una materia, como la Seguridad Social, en la que la Comunidad Autónoma es competente, sea afectada a través de un Reglamento comunitario, la Comunidad Autónoma sólo podrá ejercer la competencia de ejecución sobre la misma, independientemente del título competencial que le estuviera atribuido.

Cuando sobre Seguridad Social el Estatuto atribuya la competencia exclusiva plena o limitada a la Comunidad Autónoma, ésta será la encargada de desarrollar las directivas de la Comunidad Europea sobre la misma.

Si la competencia de Seguridad Social aparece en el Estatuto compartida con el Estado y la Comunidad Europea promulga una directiva, cuyo objeto afecta a la materia, corresponderá, asimismo, a la Comunidad Autónoma su desarrollo.

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 proveerá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control, que se reserve el Estado.

En este punto aparece una triple cuestión:

— Por un lado, el tema relativo a la exclusividad de las competencias, hoy no transferidas, que están en el Estado por su propia naturaleza.

— Por otro, el que se refiere a las competencias hoy en manos de las Comunidades Autónomas que gozan de ese carácter por su propia naturaleza.

— Finalmente, las competencias que en un futuro puedan ser objeto de delegación que gozarán de idéntica naturaleza.

El acto legislativo tendrá un carácter meramente declarativo. La imputación de competencias por su propia naturaleza precede a su creación *ex novo*. Su proclamación no emana del decisionismo político ni de una toma arbitrista. La localización ha tenido lugar por su propia naturaleza, siguiendo los criterios propios de un iusnaturalismo historicista.

Con ello el poder legislativo da cumplimiento a una obligación natural

en el ámbito del Derecho político y al ordenamiento se le transmite una idea genérica de valores propios del mismo según recoge el artículo 1.º de la misma Constitución.

El reparto natural así efectuado agota el horizonte a que naturalmente podría aspirarse.

Una ampliación deberá ser contrastada, sin que puedan trastocarse los principios rectores del orden autonómico basados en un iusnaturalismo definitivo, que ni en hipótesis podría atacar la indisoluble unidad.

La búsqueda de la verdad natural se compagina malamente con la actividad negocial, que ha operado en el reparto de competencias, pero ello no es óbice para obviar la exigencia constitucional que impone la fundamentación superior del ordenamiento con arreglo a los principios superiores, en un deseo de establecer la seguridad y promover el bien.

Cualquier variante exigiría una reforma constitucional.

El Tribunal Constitucional no se ha detenido en cuanto a la delimitación de cuáles sean los actos interpretativos autorizados y no autorizados al legislador, (LOAPA), respecto de los conceptos jurídicos indeterminados. Pero, no parece, vista la sentencia de 5 de agosto, que pueda ser posible a una ley recoger sistematizadamente todas esas definiciones, que en Seguridad Social tendrán un alcance notable (régimen económico, alta inspección, coordinación económica).

La sentencia dice que una ley con tal alcance sería meramente interpretativa, que actualmente no es posible, lo que resulta frágil para la doctrina actual, frente a la tesis del carácter natural e irrevocable de las competencias autonómicas, pues no se trata de que se esté practicando una acción interpretadora desechable. Se trata, y por ello el proyecto no era acogible, de un intento de normar legislativamente una armonización de potestades y no de disposiciones, que es lo único autorizado por el artículo 150.3.

Esta misma tesis ha tratado de ser resuelta por la doctrina alemana con arreglo a los principios de preclusión, desplazamiento y condición de integración, como ha destacado el profesor García de Enterría.

#### PRECLUSION

La norma en el seno del Estado opera preclusivamente, pues, la materia queda cerrada a toda labor de integración. Pero como no se trata de algo fijo y permanente, será preciso en cada caso que decida el legislativo en función de la coyuntura, lo que dependerá de la situación económica (inflación, tasas de paro, etc.) y del riesgo político que pretende emplearse.

El Estado es completamente libre para adoptar cambios, con respeto a los límites naturales de la distribución, y a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en el seno de la norma suprema.

#### DESPLAZAMIENTO

Las normas asumidas por el Estado pierden eficacia, originándose un efecto de incompetencia sobrevenida.

En España se ha tratado de dar cabida a esta doctrina, entendiendo que quedaba recogida por la jurisprudencia constitucional al decir, en sentencia de 28 de julio de 1981:

«Las normas autonómicas pueden quedar parcialmente invadidas por el legislador estatal al regular lo básico.»

En este punto, en el ámbito del derecho comunitario se opera en un sentido parecido, tal y como recoge la sentencia de la Corte de Justicia Europea, al decir que todo juez nacional tiene la obligación de aplicar íntegramente el derecho comunitario, inaplicando la norma contraria de la ley nacional.

Por último, ha de destacarse la reciente doctrina del Tribunal Central de Trabajo que considera ilegal la transferencia de funciones de gestión a la Tesorería, desde una entidad gestora, burlando el fin natural de las materias a transferir a las Comunidades Autónomas, que se verían, de otro modo, privadas de un campo de acción propio y natural.

FERNANDO MANRIQUE LÓPEZ

