

integraban la Sala formularon un voto particular sosteniendo la derogación de los preceptos aplicados de las citadas normas, dato en el que el demandante insiste en su demanda, pone de manifiesto las dudas de dos Magistrados en este extremo y revela al mismo tiempo que la mayoría de los Magistrados no dudaron en esta cuestión. Y no es ocioso recordar que la Ley Orgánica del Poder Judicial, al tiempo que permite a quien tome parte en la votación de una Sentencia disenter de la mayoría y formular su discrepancia (art. 260.1), manda en su art. 255.1 que los Autos y Sentencias se dicten por mayoría absoluta de votos, salvo que expresamente la Ley señale una mayor proporción.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

#### Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Angel Vivar Martín.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y tres.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

**30989** *Pleno. Sentencia 360/1993, de 3 de diciembre de 1993. Conflictos positivos de competencia 968/1987 y 1.989/1988 (acumulados). Promovidos por el Gobierno de la Nación en relación con el art. 7 de la Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco, y contra el art. 11 del Decreto 202/1988, de 28 de julio, del Gobierno Vasco.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrera, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia núms. 968/87 y 1.989/88, promovidos por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra el art. 7 de la Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco, y contra el art. 11 del Decreto 202/1988, de 28 de julio, del Gobierno Vasco. Ha comparecido el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don José Antonio Alberdi Larizgoitia. Ha sido Ponente

el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en la representación procesal del Gobierno que la Ley le confiere y debidamente autorizado al efecto, según acredita, en escrito presentado el 10 de julio de 1987, formula conflicto positivo de competencia en relación con la Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, por la que se desarrolla el art. 12.1 del Decreto 67/1986, de 4 de marzo en el que se articulan las medidas de promoción de empleo de dicho Departamento, cuyo texto se publicó en el «Boletín Oficial del País Vasco» núm. 35, de 23 de febrero de 1987, conflicto que basa en los siguientes antecedentes y fundamentos:

El presente conflicto positivo de competencia se plantea, una vez agotado el preceptivo trámite de requerimiento previsto en el art. 63 LOTC, frente al Gobierno Vasco por entenderse que la citada Orden por la que se desarrolla el art. 12.1 del Decreto 67/1986, de 4 de marzo, vulnera de forma constitucionalmente ilegítima la distribución competencial que en dicha materia delinea la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 149.1.7 C.E. y art. 12.2 E.A.P.V.).

En dicho precepto se dispone:

«En atención a que la reinserción y rehabilitación son las causas fundamentales de la promoción de estos contratos, en los mismos se consignarán como causas de extinción del contrato, al amparo del art. 49.2 del Estatuto de los Trabajadores, las siguientes:

a) Que el trabajador contratado se aparte de las instrucciones del Centro de Salud en lo relativo al seguimiento y control de recuperación.

b) Que el trabajador contratado consuma drogas en el período de vigencia del contrato.»

La extralimitación competencial que en tal artículo se advierte, consiste en el ejercicio por esa Comunidad Autónoma de competencias legislativas —normativas— que en materia laboral son de exclusiva titularidad estatal (ex art. 149.1.7 C.E.). Así acontece desde el momento en que la disposición, en relación con la que se ha trabado el conflicto, incorpora causas nuevas a las previstas por el Estatuto de los Trabajadores (art. 54.2) en orden a la rescisión de la relación laboral. En efecto, el art. 149.1.7 de la C.E. atribuye al Estado la competencia exclusiva en cuanto a la «legislación laboral», para seguidamente añadir que tal atribución se realiza «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas». En aplicación de este precepto, el Estatuto de Autonomía Vasco enmarca sus facultades en el terreno estricto de la ejecución, no normativo, y así se lee que «corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales» (art. 12.2 E.A.P.V.). Es claro que el término «legislación» (ex art. 149.1.7 C.E.) debe referirse tanto a las «Leyes» como a los «Reglamentos», es decir, en sentido amplio como competencia normativa en su totalidad y conjunto.

Tal interpretación es la que informa el art. 12.2 E.A.P.V., anteriormente transcrito, que omite cualquier referencia a «potestad normativa», «desarrollo legislativo» o «potestad reglamentaria». A su vez, por «materia laboral» habrá de entenderse toda aquella referida tanto

a la regulación de las relaciones de trabajo de los trabajadores por cuenta ajena como de sus instituciones.

Dicho alcance es coherente con los arts. 139 y 149.1.1 C.E., como preceptos que se erigen en soportes de la igualdad ante la ley que proclama el art. 14 C.E., de la igualdad «real y efectiva», cuya promoción encarece el art. 9.2 C.E. y de esa aspiración de igualdad que impregna nuestro Texto constitucional, apareciendo en su pórtico (art. 1.1 C.E.) y aflorando en muchos de sus preceptos.

El ámbito competencial autonómico se contrae exclusivamente a las potestades de ejecución, no reglamentarias, de la legislación dictada por el Estado.

En suma, la Constitución y con ella todos los Estatutos de Autonomía —entre ellos, el art. 12.2 E.A.P.V.— atribuyen exclusivamente al Estado, y no a las instancias autonómicas, la potestad normativa en lo laboral. Así lo entendió el Tribunal en su STC 18/1992, respecto de dos reglamentos ejecutivos y su desarrollo de ley y, en general, respecto de aquellos que afecten a la «situación o derechos de los administrados», cuando sostuvo que todos ellos son «legislación laboral» (ex art. 149.1.7 C.E.) y por tanto, «la competencia para dictarlos corresponde al Estado». En igual sentido, la STC 32/1982 insistió en que el término «legislación» ha de ser entendido «en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas» y «toda la legislación laboral así concebida está reservada al Estado por la Constitución». A los presentes efectos, no se precisa de mayor profundización de la expresión «legislación laboral» —y por ende la de la titularidad estatal—, al tratarse de un término suficientemente acotado por ese Tribunal en reiterada jurisprudencia (además de las citadas, SSTC 35/1982, 39/1982, 48/1982 y 85/1982, entre otras).

En esta línea argumental se insiste en que el art. 7 de la Orden de 11 de febrero de 1987 incorpora al amparo del art. 49.2. E.T., como causas de extinción de la relación jurídico-laboral que el trabajador bien se aparte de las instrucciones del Centro de Salud bien consuma drogas en el período de vigencia del contrato, debiendo consignarse como tales en los contratos que se regulan por el Decreto 67/1986. Fácilmente se colige que esta previsión normativa comporta la inclusión, en dichos contratos, de sendas cláusulas extintivas que juegan a modo de condición resolutoria de aquéllos. Las causas recogidas por el precepto objeto de conflicto, constituyen unas auténticas condiciones —siempre resolutorias y causales— en cuanto «sucesos futuros o inciertos» (ex art. 1.113 C.C.) que determinan la extinción o cesación de un contrato de trabajo. Por lo tanto, se está imponiendo un concreto y determinado contenido a la voluntad concurrente de las partes, al tiempo de la celebración de estos contratos como causas extintivas de los mismos. Al imponerse la configuración de determinadas causas de extinción de esta relación laboral se está, sin ningún género de dudas, ordenando jurídicamente extremos de la misma (art. 3 E.T.), circunstancia ésta vedada, como ya se ha visto, a la potestad autonómica.

La inclusión de tales causas extintivas de la relación laboral en los contratos previstos por el Decreto 67/1986 frustra la finalidad del precepto constitucional (art. 149.1.7) de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia laboral.

De ser competencialmente lícita la letra del referido art. 7, se abre la posibilidad de que por vía reglamentaria los poderes autonómicos incorporen cuantas cláusulas contractuales les permita bien la capacidad de inventiva bien la veracidad de supuesto de hecho, sin otro límite que la ineficacia de la cláusula extintiva abusiva, límite relativo por otra parte, dada su gran laxitud.

De acuerdo con lo anterior, importa destacar la fuerza y alcance normativo del citado precepto, en cuanto expresión de una potestad reglamentaria que se configura como auténtica norma jurídica y fuente del Derecho y no como simple acuerdo de voluntades entre partes. La naturaleza normativa de la previsión contenida en el tan reiterado art. 7 —fuente de Derecho que se incorpora al contrato, norma que se articula en el seno de un pacto o contrato— evidencia, resuelta y decisivamente, la extralimitación competencial autonómica aquí denunciada.

En otro ámbito de cuestiones, es pertinente traer a colación el art. 54.2 E.T. La rescisión contractual con que el precepto indicado sanciona la inobservancia de los compromisos en él reflejados sólo cabe en los supuestos de incumplimiento grave y culpable al que se refiere el citado art. 54.2 E.T. [concretamente, la letra f) prevé la «toxicomanía si repercute negativamente en el trabajo»]. Y en tal sentido, la enumeración que el art. 54 E.T. hace de las «causas justas de despido» ha de considerarse exhaustiva (en tal sentido, la STS de 27 de septiembre de 1983). Por lo tanto, pretender «crear» causas nuevas de despido o simplemente especificar las previstas en el Estatuto de los Trabajadores comporta, a todas luces, una actuación normativa que se residencia exclusivamente en el ámbito estatal. Por lo tanto, suplica que se dicte Sentencia declarando la titularidad estatal de la competencia ejercitada por la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante la meritada Orden de 11 de febrero de 1987 (art. 7).

2. Por providencia de 21 de julio de 1987, la Sección Cuarta del Pleno acordó: Admitir a trámite el conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno Vasco al objeto de que, en el plazo de veinte días, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar al Presidente de la Audiencia Territorial de Bilbao para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnada o se impugnare la referida Orden, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto; publicar la formalización del conflicto positivo de competencia en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

3. Mediante escrito de 17 de septiembre de 1987, don José Antonio Alberdi Larizgoitia, Letrado de la Vicesejería de Justicia y Desarrollo Legislativo del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco, en su representación y defensa, se persona en el procedimiento registrado con el núm. 968/87 del conflicto positivo de competencia planteado por el Abogado del Estado en representación del Gobierno, en relación con el art. 7 de la Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco, por la que se desarrolla el art. 12.1 del Decreto 67/1986, de 4 de marzo.

En dicho escrito se expone que, en desarrollo del art. 12.1 del Decreto 67/1986, de 4 de marzo, por el que se articulaban medidas de promoción de empleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, el Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social dictó la Orden de 11 de febrero de 1987, por la que se establecían subvenciones a la contratación de extoxicómanos con fines terapéuticos, de reinserción y rehabilitación. En el sistema empleado en la citada Orden, el art. 7 de la misma establecía: «Artículo 7.— La aceptación del contrato de trabajo por parte del contratado lleva implícito un doble compromiso: a) Seguir las instrucciones del Centro de Salud en lo relativo al seguimiento

y control de su recuperación. b) No consumir drogas en el tiempo de vigencia del contrato. Al ser precisamente su reinserción y rehabilitación la causa del contrato acepta expresamente que el incumplimiento de estos compromisos será considerado como falta muy grave y que, en consecuencia, se rescindirá el contrato». El Gobierno del Estado requirió el 24 de abril de 1987 de incompetencia al Gobierno Vasco, por entender que dicho precepto invadía competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.7 de la C.E. sobre legislación laboral.

El Gobierno Vasco, mediante escrito de fecha 9 de junio de 1987, notificado el 11 de junio de 1987, aceptó el requerimiento, y procedió a derogar el art. 7 de la citada Orden de 11 de febrero de 1987. No obstante, la aceptación del requerimiento, y con el fin de no privar al sistema promocional establecido por la Orden en cuestión de un elemento esencial para el logro de los fines perseguidos por la misma, el Gobierno Vasco dio una nueva redacción al art. 7 en los siguientes términos: «En atención a que la reinserción y rehabilitación son las causas fundamentales de la promoción de estos contratos, en los mismos se consignarán como causas de extinción del contrato, al amparo del art. 49.2 del Estatuto de los Trabajadores, los siguientes: a) Que el trabajador contratado se aparte de las instrucciones del Centro de Salud en lo relativo al seguimiento y control de recuperación. b) Que el trabajador contratado consuma drogas en el período de vigencia del contrato.»

Por Orden del Consejero de Trabajo y Seguridad Social de 10 de septiembre de 1987, publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco» de 15 de septiembre de 1987, se derogó el art. 7 de la Orden de 11 de febrero de 1987, dándole la nueva redacción.

Según reza el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de julio de 1987, «el Gobierno de la Nación considera que con la nueva redacción dada al precepto requerido, vuelve a incurrir el Gobierno Vasco en incompetencia, ya que está incidiendo en el régimen de la extinción del contrato laboral, que sólo al Estado, ex artículo 149.1.7.º de la Constitución, compete definir.

A la vista de lo anterior se acuerda: 1) Considerar no atendido el referido requerimiento y, conforme a lo prevenido en el art. 63.5 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, cumplido el trámite correspondiente con resultado infructuoso. 2) En consecuencia con la anterior, y de conformidad con lo acordado en la reunión del Consejo de Ministros de 15 de abril de 1987, ordenar a la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado el planteamiento de conflicto positivo de competencia, al amparo de lo establecido en el art. 62 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.»

La invasión se habría producido, al decir del Gobierno, por haber ejercitado las Autoridades de la Comunidad Autónoma competencias legislativas en materia laboral, reservadas al Estado ex art. 149.1.7 C.E., al incorporar la Orden citada anteriormente «causas nuevas a las previstas por el Estatuto de los Trabajadores (art. 54.2) en orden a la rescisión de la relación laboral».

Contra la nueva redacción se formula el presente conflicto por la Abogacía del Estado, por suponer, a su decir, ejercicio de competencias legislativas en materia laboral al incorporar causas nuevas a las previstas por el Estatuto de los Trabajadores (art. 54.2) en orden a la «rescisión» de la relación laboral.

Si bien esta imputación resulta cierta desde una perspectiva formal y material en el caso de la primitiva redacción, carece de fundamento frente a la redacción definitiva que es contra la que se formula el conflicto. Basta una rápida lectura del precepto para advertir que las causas de resolución del contrato señaladas en las letras

a) y b) no se configuran como incumplimientos contractuales añadidos a la lista de art. 54.2 del Estatuto de los Trabajadores (L.E.T.), justificadores de la máxima sanción disciplinaria en el mundo laboral a que alude el citado precepto, sino, muy al contrario, se configuran como causas válidamente pactadas al amparo del art. 49.2 L.E.T. que tendrían la potencialidad de determinar la extinción del contrato en caso de producirse y quererlo así el empresario titular del contrato. En la ratio de la norma, esa potencialidad extintiva de los contratos sirve a la vez de estímulo y compulsión a fin de que el extoxicómano en vías de rehabilitación rechace la ocasión de reincidir en el consumo, y permanezca en el marco de las instrucciones del Centro de Salud que siga y controle su recuperación.

Formalmente, pues, se configuran estas causas dentro del marco que posibilita el art. 49.2 L.E.T., y no dentro de los incumplimientos contractuales a que alude el art. 54 del mismo texto legal.

La admisibilidad de las mismas dentro de los límites que establece el art. 49.2 L.E.T. es cuestión irrelevante en el presente momento en que se opera un juicio de constitucionalidad, no de legalidad ordinaria, que queda reservado a los Tribunales del orden jurisdiccional laboral.

Para el representante del País Vasco, la Orden trata concretamente de la promoción y desarrollo económico del País Vasco, dentro de los cuales cabe incluir toda la actividad de las Administraciones Públicas enderezada al fomento de la contratación laboral, y sobre la cual la C.A.P.V. tiene competencia de desarrollo legislativo a tenor de lo dispuesto por el art. 16.25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (E.A.P.V.).

De otro lado, la norma impugnada incide en otro ámbito material cual es el de la asistencia social, en el que cabe incardinar las acciones de recuperación y rehabilitación de toxicómanos y drogadictos, y en el que la C.A.P.V. tiene competencia exclusiva en virtud del art. 10.12 E.A.P.V.

En materia laboral, en virtud del art. 12.1 del E.A.P.V., corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la «ejecución de la legislación del Estado», y ahí termina la competencia estatal y nace la competencia comunitaria, que comprendiendo las potestades de administración y de dictar reglamentos de autoorganización, se exteriorizan normalmente en la producción de actos administrativos y que constituye el negativo del art. 149.1.7 de la Constitución, en el sentido de que toda actividad que no consista en legislar es de la competencia de la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere al adjetivo «laboral», para delimitar con la mayor precisión el ámbito material del título competencial se cita la STC 35/1982, en la que se dice que es «forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido». La tesis que aquí se defiende es que la Orden de 11 de febrero de 1987 no entraña una actividad normativa en materia laboral. Es más, ni siquiera significa una actividad de mera ejecución. La llamada al contrato laboral en que se plasma la actividad objeto de promoción lo es a un instrumento cuyo régimen jurídico está totalmente, acabadamente, diseñado por el legislador estatal. La estructura de la Orden se vale del contrato laboral en los términos en que es dable su realización conforme al ordenamiento jurídico vigente, que en ningún caso se innova, ni se concreta ni se detalla.

El art. 7, al prefigurar los presupuestos de las subvenciones, exige que en el ámbito de lo que es dable a las partes pactar a tenor de la legislación laboral sobre extinción de los contratos, los contratos a subvencionar incluyan dos causas de extinción de los mismos, pero las causas de extinción no operan *ope legis* sobrepo-

niéndose a la voluntad de las partes, sino que, de producirse la condición, correspondería al empresario titular del contrato invocar aquéllas y poner fin con ello al contrato promocionado. El que no se produzca así no produce consecuencias jurídicas de orden laboral. Únicamente podría determinar la retirada de la subvención por vía de control del cumplimiento de los presupuestos válidamente exigidos por la norma de promoción. Cosa muy distinta ocurriría en la primitiva redacción del art. 7 impugnado, en el que la reincidencia en el consumo de drogas o el apartamiento del plan de rehabilitación por parte del extoxicómano se configuraban como incumplimientos culpables y graves merecedores de la máxima sanción a que alude el art. 54 L.E.T. Esta sí era una actividad normativa que integraba el régimen del despido disciplinario, con una norma que incluso se superponía a los Jueces del orden laboral, bien por insertar dos causas nuevas en la relación tasada del art. 54.2 L.E.T., bien como detalle o concreción de cualquiera de ellas. Por ello, el Gobierno Vasco aceptó el requerimiento de incompetencia y derogó la disposición cuestionada.

El precepto impugnado, pues, no innova el ordenamiento laboral, ni lo concreta o detalla. En el no se contiene sanción jurídica alguna para el caso de que el presupuesto de hecho acaeciera. La sanción jurídica está prevista en el propio Estatuto de los Trabajadores, que determina la extinción de los contratos en caso de producirse las causas previstas al amparo de su art. 49.2 y ser invocadas por la parte del contrato a quien beneficie dicho efecto jurídico.

4. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, interpone, por escrito de fecha 6 de diciembre de 1988, conflicto positivo de competencia frente al art. 11 del Decreto 202/1988, de 28 de julio (B.O.P.V. núm. 153, de 4 de agosto), dictado por el Gobierno Vasco sobre regulación del programa de ayudas a la contratación de extoxicómanos con fines de rehabilitación y reinserción social. Y al efecto, expone:

El Gobierno de la Nación solicitó del Gobierno Vasco la derogación del citado art. 11 del Decreto 202/1988, y al no haberse aceptado el requerimiento plantea el presente conflicto, que se funda en las siguientes alegaciones:

El Decreto 202/1988, de 28 de julio, es una típica medida de fomento, tendente a favorecer el empleo de extoxicómanos mediante el otorgamiento de subvenciones a los Ayuntamientos, organizaciones y Empresas privadas que proporcionen un puesto de trabajo a extoxicómanos (exalcohólicos y exdrogadicotos) en situación de empleo.

El Decreto especifica con el detalle necesario las cuantías de las subvenciones, así como los presupuestos para su concesión; sin embargo en el art. 11 estatuye un precepto que con su simple lectura revela una invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral.

El tema del precepto indica bien a las claras que se está ante un precepto de carácter laboral, que incide precisamente en uno de los puntos más característicos y sensibles de la actual normativa laboral, cual es la enumeración de causas legales de extinción del contrato de trabajo, causas legales de extinción rigurosamente tasadas —con un grado de mayor o menor tipificación— en los propios textos legales. El Gobierno Vasco considera que el precepto impugnado constituye un desarrollo precitado del art. 49 del Estatuto de los Trabajadores que permite la extinción de la relación laboral, por las causas consignadas válidamente en el contrato, salvo que las mismas constituyan abuso de derecho manifiesto por parte del empresario.

La cuestión estará por tanto en suponer que la norma impugnada no hace otra cosa que conectar unos beneficios determinados a un supuesto de hecho concreto y lícito que las partes pueden convenir. El art. 11 del Decreto —en esta hipótesis— no hace nacer ninguna causa nueva de extinción del contrato, distinta de las que las partes pueden estipular, ni impone a las partes el deber de convenirlo; simplemente para el caso de que así lo convengan, articula el otorgamiento de unas subvenciones.

Sin embargo, la cuestión no es tan simple como este argumento parece sugerir: Una competencia autonómica en materia de gasto no puede fundamentar en sí misma que la norma autonómica diseñe un tipo especial de contrato de trabajo y concrete en dicho tipo contractual las ventajas de unas subvenciones, ya que ello significaría convertir la potestad de gasto en un título competencial autónomo, cosa que ha rechazado en abundante jurisprudencia ese mismo Tribunal.

El Gobierno Vasco parece justificar su competencia en el marco del art. 12.1 del Estatuto de Autonomía que le atribuye facultades en materia de ejecución laboral. En apoyo de esta catalogación de la competencia ejercitada, subraya que el precepto cuestionado «no constituye una norma laboral, sino que se remite al Ordenamiento estatal como un todo que ni se innova, concreta, ni detalla». Frente a esto, ha de entenderse que el ordenamiento laboral ha de caracterizarse en función de la materia o relaciones jurídicas que disciplina y no por el dato siempre relativo del mayor o menor rigor del efecto jurídico que arrastren sus mandatos.

Pero la norma objeto del conflicto ha ido más lejos aún de la simple medida de fomento que pudiera haber consistido en conectar la subvención a un determinado tipo contractual. Lo que ha hecho es configurar un elemento esencial del propio contrato definiendo como causa contractual del mismo la rehabilitación y reinserción social del trabajador toxicómano obligando a figurar dos causas resolutorias que ni están previstas en el Estatuto de los Trabajadores ni dimanar de la voluntad de las partes. Es decir, que la acción de fomento no se limita a disponer de los efectos de la subvención (retirándola en el caso de que no se dé cumplimiento al fin de la misma), con lo cual ya habría invasión de la competencia normativa en materia laboral, sino que superpone un efecto reflejo en el seno mismo de la relación laboral que pasa a ser el objeto directo de una acción normativa.

Por lo expuesto, suplica a este Tribunal Constitucional tener promovido conflicto positivo de competencia frente al art. 11 del Decreto 202/1988, de 28 de julio, del Gobierno Vasco, declarando la nulidad del mismo y que la titularidad de la competencia corresponda al Estado.

5. Por providencia de 12 de diciembre de 1988, la Sección Tercera del Pleno acordó: Admitir a trámite el conflicto positivo de competencia; dar traslado al Gobierno Vasco de la demanda y documentos presentados, al objeto de que, en el plazo de veinte días, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar al Presidente de la Audiencia Territorial de Bilbao para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnare el referido Decreto, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto; publicar la formalización del conflicto positivo de competencia en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del «Boletín Oficial del País Vasco».

6. El Abogado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la representación que legalmente ostenta y

acredita, en escrito de fecha 10 de enero de 1989, se persona en el procedimiento registrado bajo el núm. 1.989/88, de conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno del Estado en relación con el art. 11 del Decreto 202/1988 de 28 de julio, del Gobierno Vasco.

Al efecto expone: Es antecedente del presente conflicto el que se sigue ante ese Tribunal registrado bajo el núm. 968/87, por el que el Gobierno Central se opuso a la redacción del art. 7 de la Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, y que se encuentra en estos momentos pendiente de Sentencia. Dada la identidad del tenor de la disposición impugnada en aquél y de la impugnada en éste, todas las argumentaciones que allí se hicieron tienen aquí plena vigencia.

Insiste en que tanto desde una perspectiva formal, como material, el Decreto impugnado incide en dos ámbitos materiales de competencia, sobre los cuales la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta un elevado nivel competencial. Se trata concretamente de la promoción y desarrollo económico del País Vasco, dentro de la cual cabe incluir toda la actividad de las Administraciones Públicas enderezada al fomento de la contratación laboral, y sobre la cual la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia de desarrollo legislativo a tenor de lo dispuesto por el art. 10.25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y, de otro lado, la norma impugnada incide en otro ámbito material cual es el de la asistencia social, en el que cabe incardinar las acciones de recuperación y rehabilitación de toxicómanos y drogadictos, y en el que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en virtud del art. 10.12 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Resta por verificar si la regulación contenida en el Decreto 202/1988, de 28 de julio, en relación con los contratos laborales en que ha de materializarse la actividad promocional, se comprende dentro de los ámbitos competenciales con que cuenta la Comunidad Autónoma del País Vasco en dicha materia, a tenor del llamado bloque de constitucionalidad, y ello porque, como afirma el Tribunal al que nos dirigimos en la ya repetida STC 39/1982, «la subvención no es concepto que delimita competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno y otro aspecto, tenga conexión con aquélla».

Añade que, en materia laboral, hay que tener presentes los arts. 12.1 y 20.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Frente a dichas normas estatutarias está el art. 149.1.7 de la C.E. que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral. El Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre el sentido y alcance de la competencia de ejecución de la legislación laboral que en la Comunidad Vasca atribuye el art. 12.1 del Estatuto de Autonomía. Fue sobre todo la STC 12/1984 la que entre las dos posibles interpretaciones del concepto «legislación» (ya apuntadas en STC 33/1981) una amplia, comprensiva de toda norma escrita, y otra restringida, coincidente con el concepto de Ley formal, sostiene la interpretación amplia coincidente, por lo demás, con el concepto material de Ley.

Puede pues concluirse afirmando que el ámbito funcional de competencia reservado al Estado en esta materia se extiende a toda la actividad cuyo resultado se incorpora al ordenamiento jurídico, integrándolo con verdadera transcendencia innovadora. Negativamente cabe afirmar que ahí termina la competencia estatal y nace la competencia comunitaria, que comprendiendo las potestades de administración y de dictar reglamentos de autoorganización, se exteriorizan normalmente en la producción de actos administrativos y que constituye

el negativo del art. 149.1.7 de la Constitución, en el sentido de que toda actividad que no consista en legislar es de la competencia de la Comunidad Autónoma. En cuanto al alcance del adjetivo «laboral», hay que estar a la STC 35/1982.

El criterio propuesto por el Abogado del Estado se aparta de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance e interpretación del adjetivo laboral, y de la reserva de la potestad legislativa al Estado que en tal materia contiene el art. 149.1.7 C.E., y conduce a resultados desproporcionados y perturbadores del sistema general de reparto de competencias.

Finalmente, solicita al Tribunal Constitucional que dicte Sentencia por la que se desestime el conflicto planteado, declarando que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca.

7. Por providencia de 16 de enero de 1989, la Sección Tercera del Pleno acuerda la incorporación a las actuaciones del escrito de alegaciones del Abogado don José A. Alberdi Larizgoitia en representación del Gobierno Vasco, y oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, exponga lo que estime procedente acerca de la acumulación de este conflicto núm. 1.989/88, con el núm. 968/87, la cual se pide en el otrosí del referido escrito.

8. Por Auto del Pleno, de fecha 4 de abril de 1989, se acordó la acumulación del conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 1.989/88, al registrado con el núm. 968/87, ambos interpuestos frente al Gobierno Vasco.

9. Por providencia de 1 de diciembre de 1993 se señaló para deliberación y fallo de los presentes conflictos el día 3 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En los dos conflictos de competencia que aquí se resuelven se insta por el Abogado del Estado la declaración de la titularidad estatal de la competencia ejercitada por la Comunidad Autónoma del País Vasco al dictar tanto la Orden de 11 de febrero de 1987 (art. 7) —que desarrolla el art. 12.1 del Decreto vasco 67/1986— (conflicto núm. 968/87), como el Decreto 202/1988, de 28 de julio, del mismo Gobierno Vasco, en su art. 11 (conflicto núm. 1.989/88).

Ambos preceptos —arts. 7 de la Orden de 1987 y 11 del Decreto de 1988— tienen el mismo contenido. Dicen así, copiados a la letra: «En atención a que la reinserción y rehabilitación son las causas fundamentales de la promoción de estos contratos, en los mismos se consignarán como causas de extinción del contrato, al amparo del art. 49.2 del Estatuto de los Trabajadores, las siguientes: a) Que el trabajador contratado se aparte de las instrucciones del Centro de Salud en lo relativo al seguimiento y control de recuperación. b) Que el trabajador contratado consuma drogas en el período de vigencia del contrato.».

2. La representación y defensa del Gobierno Vasco, en las sendas contestaciones a las demandas conflictuales, enmarca los preceptos tachados de incompetencia en el ámbito de las medidas de fomento en materia de promoción y desarrollo económico del País Vasco (art. 10.25 E.A.P.V.) y de asistencia social (art. 10.12 E.A.P.V.), con la mira de favorecer el empleo de ex toxicómanos mediante subvenciones a los Ayuntamientos, organizaciones y Empresas que proporcionen un puesto de trabajo a exalcohólicos y ex drogadictos en situación de desempleo, es decir, integrada (la disposición) en una norma (Orden y Decreto) cuya finalidad es la rehabi-



litación de dichos afectados, favoreciendo su reinserción laboral y social. Además sostiene que no se trata del ejercicio de la competencia en materia laboral porque el precepto impugnado no innova el ordenamiento laboral ni lo concreta o detalla.

No está disconforme el Abogado del Estado con ese enfoque de la finalidad de las medidas, pero sí lo está con la introducción en el contexto normativo de las mismas (Orden y Decreto) de la disposición transcrita, la cual constituye por sí misma, en su opinión, una paladina transgresión del orden competencial por inmisión indebida en una clara y exclusiva competencia estatal, tal la prevista en el art. 149.1.7 de la Constitución, que reserva al Estado la competencia sobre «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas», lo que es corroborado por el art. 12.2 del Estatuto Vasco: «Corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: 2. Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales...».

3. Corresponde ahora examinar la naturaleza de las disposiciones impugnadas. De sus propios términos aparece claro que lo que establece es que, en los contratos laborales que se pacten con esas determinadas personas, se consignarán como causas de extinción del contrato las dos que enumera: a) No apartarse de las instrucciones del Centro de Salud, y b) no consumir drogas durante el período contractual. Eso se hace —según el mismo texto aclara— al amparo del art. 49.2 del Estatuto de los Trabajadores, que prevé la extinción del contrato de trabajo por las causas consignadas válidamente en el mismo.

Constituye además —y así parece evidente— una ampliación o desarrollo normativo de las causas de extinción de ese específico contrato laboral, una añadidura peculiar en armonía con la modalidad contractual a la que se aplica, pero con la característica de imperatividad o coactividad, propia de los contratos llamados normados, es decir, con cláusulas *ex lege* y sin perjuicio del ámbito que la propia Ley (la norma) deje al libre arbitrio de las partes, a la autonomía de su voluntad.

Es decir, no se trata de cláusulas contractuales o de condiciones generales de los contratos (impuestas por una de las partes en los contratos de adhesión) sino de una previsión, determinación o regla (y su consecuencia) atinente a la relación contractual laboral, establecida por la Administración Vasca (Orden y Decreto) en función legiferante. No son «cláusulas válidamente pactadas al amparo del art. 49.2 E.T.», como dice el Gobierno Vasco, sino —repetimos— regla normativa: Presupuesto de hecho (incumplir el trabajador las condiciones impuestas) y consecuencia jurídica, es decir, la extinción del contrato. El Gobierno Vasco, pues, ha ejercido una potestad de desarrollo normativo, una potestad formalmente reglamentaria que se configura, según dice el Abogado del Estado, como una auténtica norma jurídica y fuente del Derecho y no como simple acuerdo de voluntades ínter partes. Por consiguiente, nos encontramos con un precepto normativo de carácter laboral.

No invalida lo expuesto la circunstancia de la finalidad de la Orden y del Decreto, o sea la rehabilitación y reinserción del trabajador extoxicómano, que a lo sumo, y por lo que al caso respecta, podrá constituir la causa del específico contrato de trabajo, pero no, como antes se ha dicho, eliminar la realidad expuesta de la creación normativa de dos nuevos supuestos de resolución y extinción del contrato, no previstos en la Ley o Estatuto, ni dependientes de la autonomía de la voluntad contractual. Ni la política de subvenciones —como tantas veces ha

dicho ya este Tribunal (SSTC 30/1982, 95/1986, 145/1986 y 201/1988)— puede alterar el orden constitucional de competencias (Constitución y Estatutos), ni puede admitirse que la finalidad que la Orden y Decreto Vascos persiguen (promocionar la rehabilitación de extoxicómanos), que podría enmarcarse en la competencia prevista en el art. 10.25 del Estatuto del País Vasco, pudiera eliminar la inmisión competencial del precepto aquí puesto en conflicto, en cuanto muestra de una competencia específica y exclusiva que el Estado reivindica.

4. Esta explicitación de la norma conflictiva —tarea necesaria y previa para establecer las consecuencias constitucionales o resultado del conflicto competencial— ha de ser ahora, por ello, confrontada con las reglas de competencia, previstas en la Constitución y en el Estatuto Vasco.

De antiguo ya se ha pronunciado este Tribunal al respecto. Hay que partir de la base de lo dispuesto en los ya citados arts. 149.1.7 C.E. y 12.2 del Estatuto Vasco, es decir, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de la Comunidad Autónoma.

Por legislación laboral entiende este Tribunal «aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (art. 1.3) se indican» (STC 35/1982); declaración que ya en principio excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma regule, por vía legal, aspectos comprendidos en la relación contractual así definida.

Pero, ciertamente, tampoco puede hacerlo por la vía reglamentaria, como aquí ha hecho la Comunidad Vasca. La posibilidad de que esa distinción entre legislación y ejecución (competencias, respectivamente, del Estado y la Comunidad) permitiera atribuir a la Comunidad Vasca la competencia reglamentaria, no ha sido admitida por este Tribunal.

Ya en la STC 18/1982 (fundamento jurídico 5.º) se dijo 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 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. Y que, finalmente dentro de éstos debe incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa».

Esta interpretación tradicional, sigue diciendo la STC 18/1982, en nuestro Derecho constitucional (art. 20.2 de la Constitución de la II República y los arts. 6.1 de los Estatutos de Cataluña y del País Vasco, de 1932 y 1936) cuentan hoy con el apoyo de los Estatutos de Autonomía hasta la fecha promulgados. Y así lo establece el Estatuto de Autonomía para el País Vasco en su art. 12, que a su vez matiza y complementa el art. 20.4, cuando dice que «la función de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del

País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva, corresponde a la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes».

Este texto permite, pues, confirmar la interpretación anterior, es decir, la que lleva a la exclusión de los reglamentos de desarrollo de la competencia autonómica, inferida de la alusión, y sólo a ella, de los reglamentos organizativos, éstos sí de la exclusiva competencia del País Vasco, competencia que es claro que no es la aquí ejercitada en la norma cuya nulidad insta el Gobierno.

Esta doctrina se confirma en las SSTC 39/1982 y 249/1988, lo cual en definitiva permite concluir que corresponde al Estado en este ámbito tanto la potestad legislativa como la reglamentaria de desarrollo, quedando para la Comunidad Autónoma la función reglamentaria tocante a los aspectos organizativos de su Administración en la materia discutida (en este sentido, también la STC 7/1985, fundamento jurídico 4.º). Y por lo que se refiere al argumento de la subsunción de la competencia en la materia relativa al fomento del empleo, bastará traer a colación la ya citada STC 249/1988 cuando declara que la finalidad de la medida (se refiere también al fomento del empleo) no excluye la naturaleza laboral de la materia.

La doctrina acabada de exponer es plenamente aplicable a los preceptos cuestionados en ambos conflictos, por lo que hay que estimar, por consiguiente, las reivindicaciones competenciales formuladas por el Estado.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Que la titularidad de la competencia controvertida, ejercitada por la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante el art. 7 de la Orden de 11 de febrero de 1987 (Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social) y del art. 11 del Decreto 202/1988, de 28 de julio, del Gobierno Vasco, corresponde al Estado, siendo, por tanto, nulas dichas disposiciones.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a tres de diciembre de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**30990** Pleno. Sentencia 361/1993, de 3 de diciembre de 1993. Cuestiones de inconstitucionalidad 2.645/1992, 2.646/1992, 2.647/1992, 2.648/1992, 12/1993 y 420/1993 (acumuladas). En relación con la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente; don Fernando

García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2.645, 2.646, 2.647 y 2.648/92 y 12 y 420/93, promovidas, las cuatro primeras, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, y la quinta y la sexta por las Salas del mismo orden jurisdiccional de los Tribunales Superiores de Justicia de Castilla-La Mancha y de Madrid, respectivamente, en las que se plantea la posible inconstitucionalidad de la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Han comparecido la Fiscalía General y la Abogacía del Estado. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 4 de noviembre de 1992 tuvieron entrada en este Tribunal cuatro cuestiones de inconstitucionalidad (núms. 2.645, 2.646, 2.647 y 2.648/92) planteadas por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en las que se cuestiona la constitucionalidad de la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por referencia al principio de igualdad (art. 14 C.E.), «en cuanto establece como requisito para obtener la indemnización en ella reconocida, haber cumplido o haber podido cumplir, caso de fallecimiento, la edad de sesenta y cinco años en 31 de diciembre de 1990».

2. Las actuaciones en cuyo curso se han promovido estas cuatro cuestiones se originaron en otros tantos recursos contencioso-administrativos promovidos contra Resoluciones de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, que desestimaron peticiones de indemnización por años de prisión con fundamento, en todos los casos, en que «con la documentación aportada por el solicitante y en atención a la fecha de nacimiento del causante, no se acredita que el mismo tuviera o hubiese llegado a tener cumplidos sesenta y cinco años a 31 de diciembre de 1990 (...), como requisito imprescindible para causar derecho a la indemnización en favor del propio causante, o de quien acredite ser cónyuge viudo». En todas estas Resoluciones se añadió —tras lo expuesto— que, apreciada tal falta de acreditación, «no se considera necesario que se acrediten aquellos otros que conjuntamente (...) son exigidos por la normativa reguladora del derecho a percibir una indemnización por haber estado tres años en situación de privación de libertad en establecimientos penitenciarios (...)». Los recurrentes promovieron contra estas denegaciones los correspondientes recursos, tramitados, todos ellos, por el cauce especial de la Ley 62/1978. En las respectivas demandas se argumentó que las denegaciones recaídas lesionaban el derecho a la igualdad de los interesados (art. 14 C.E.), al motivarse en un criterio (no haber cumplido sesenta y cinco años de edad los peticionarios