recurso de reposición formulado por el recurrente contra el Auto de 15 de diciembre de 1995, «al no citarse la disposición infringida de la L.E.C., conforme a lo dispuesto en el art. 377 del referido texto legal», ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva.

2. Para resolver esta pretensión de amparo debe recordarse que este Tribunal ha tenido ya ocasión de señalar que la exigencia que el art. 377 L.E.C. impone a quien formula un recurso de reposición de citar expresamente en el escrito de interposición la disposición de la Ley de Enjuiciamiento Civil infringida por la resolución recurrida, no debe exigirse de un modo rígido y formalista, que desconozca la finalidad que se persigue con este requisito, por lo que cuando a través del recurso de reposición lo que se impugne no sea el incumplimiento de una norma de carácter procesal sino la infracción de un precepto sustantivo, que tenga relación con el fondo de la cuestión debatida y no con el procedimiento seguido, no cabe exigir al recurrente que cite expresamente un precepto o disposición concreta de la Ley procesal; afirmar lo contrario significaría tanto como obligarle a citar imaginarias infracciones de preceptos procesales. Por consiguiente, cuando el recurso se fundamente exclusivamente en la infracción de preceptos sustantivos, no existe obligación alguna de citar normas procesales que no han sido vulneradas, razón por la cual la inadmisión en estos casos del recurso de reposición con apoyo en el art. 377 L.E.C., resulta contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, de la que forma parte el derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos cuando se cumplan los requisitos y presupuestos establecidos por las leyes procesales (SSTC 69/1987, 113/1988, 162/1990, 213/1993, 172/1995).

3. La aplicación de la citada doctrina constitucional debe llevar sin más a la concesión del amparo solicitado en el presente recurso, pues, fundándose el recurso de reposición en la infracción por el Juzgado de la norma contenida en el art. 149 del C.C., como así se hacía constar expresamente en el encabezamiento del escrito de interposición, resultaba inútil e improcedente la cita de un precepto procesal que no había sido infringido, toda vez que, en definitiva, lo que el recurrente denunciaba en el recurso era la vulneración de la citada norma sustantiva.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Santiago Jiménez Castañón y, en su virtud:

1.° Reconocer el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva y, en consecuencia, su derecho a que por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Valladolid, no se inadmita el recurso de reposición que intentó contra el Auto de 15 de diciembre de 1995 recaído en los autos de divorcio 484/88, por el incumplimiento de lo previsto en el art. 377 L.E.C.

2.° Declarar la nulidad de la providencia de 22 de diciembre de 1995 dictada en dicho procedimiento y de las actuaciones posteriores a fin de que por el referido Juzgado se dicte la resolución, que en Derecho proceda, respecto al mencionado recurso de reposición.

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

Dada en Madrid a veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y seis.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

68 *Pleno. Sentencia 195/1996, de 28 de noviembre de 1996. Recurso de inconstitucionalidad 1.279/1988. Promovido por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.279/88, interpuesto por el Gobierno Vasco, representado por su Abogado don José Antonio Alberdi Larizgoitia, contra la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social. El Gobierno de la Nación ha estado representado por el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el 15 de julio de 1988, el Gobierno Vasco, representado por el Letrado referido, dedujo recurso de inconstitucionalidad frente a los preceptos que se dirán de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social, fundamentando su pretensión en las consideraciones que a continuación, y sintéticamente, se recogen:

A) En una primera aproximación, se destaca que la Ley recurrida ha pretendido, según resulta de la Exposición de Motivos, agrupar homogéneamente las conductas contrarias al orden social, concepto que se toma de la organización judicial diseñada por la L.O.P.J. Sea como sea, la locución «orden social» que se emplea para delimitar su contenido no está presente entre los conceptos que el sistema de listas del bloque de la constitucionalidad utiliza para repartir competencias en el Estado de las Autonomías. Esta falta de sintonía de la Ley con el Estado de las Autonomías, a las que sólo se cita para salvar sus competencias de ejecución de la legislación laboral —como si carecieran de otras en el orden social—, lleva a entender que la Ley ha pensado en realidad en acotar el ámbito sancionador de la Autoridad Administrativa Laboral y, más en concreto, el de actuación tradicional de la Inspección de Trabajo. En cualquier caso, la falta de arraigo del concepto «orden social» en el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas obliga a realizar un análisis

del contenido de la Ley 8/1988, para determinar las materias competenciales sobre las que incide y, en fin, si se respeta con ello el reparto de competencias operado por el bloque de la constitucionalidad.

Dejando al margen por ahora los restantes Capítulos, la Ley tipifica infracciones de «orden social» en los Capítulos Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto. Algunas de sus rúbricas evocan ámbitos materiales que se corresponden con los utilizados para repartir competencias. Así, las infracciones laborales a las que se refiere el Capítulo Segundo tienen su correlato en la materia laboral [arts. 149.1.7 C.E. y 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante, E.A.P.V.)]. Y lo mismo sucede con las infracciones en materia de Seguridad Social (arts. 149.1.17 C.E. y 18.2 E.A.P.V.). No ocurre, sin embargo, lo mismo con la seguridad e higiene y salud laborales (Sección 2.ª del capítulo segundo) ni con la materia llamada «empleo y prestaciones de desempleo» (Capítulo Cuarto). La Ley lleva a cabo aquí la tipificación separada de subsectores del orden social que no resultan homogéneos desde la perspectiva del reparto competencial. Ello ocurre al englobar bajo un ámbito en el que el País Vasco dispone de competencias de ejecución (la materia laboral) materias en las que dispone también de competencias de desarrollo legislativo. Y, de otro lado, porque se crea un ámbito material (empleo y prestaciones por desempleo) que resulta artificial y enormemente perturbador desde la perspectiva del reparto competencial. Es preciso, en consecuencia, un reajuste sistemático en el que la «seguridad e higiene y salud laborales» disponga de un tratamiento separado del Capítulo Segundo y desaparezca el Cuarto, integrándose sus disposiciones en los Capítulos Segundo y Tercero. Sólo así la Ley puede atender a su finalidad de cobijar bajo el único título de infracciones de orden social materias que son heterogéneas desde el punto de vista competencial, sin menoscabar los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas ni crear un *totum revolutum* incompatible con el principio de seguridad jurídica para el ejercicio por aquéllas de sus competencias. Todo ello «constituye un argumento de peso para propugnar la inconstitucionalidad por razones formales de la Ley 8/1988, por crear inseguridad e incertidumbre en las Comunidades Autónomas a la hora de ejercitar sus competencias, ya que se habrán de enfrentar ante un ordenamiento jurídico indescifrable». Las consideraciones que siguen se dedican a fundamentar detalladamente, desde la perspectiva competencial, ambas propuestas.

B) Por lo que se refiere a la materia objeto de la Sección Segunda del Capítulo Segundo (seguridad e higiene y salud laborales»), la misma ha sido transferida a la Comunidad Autónoma vasca invocando su competencia de ejecución de la legislación laboral (Real Decreto 2.557/1985, de 18 de diciembre, que alude al art. 12.2 E.A.P.V.). Sin embargo, los arts. 24, 25, 26 y 27 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo (en adelante, L.G.S.S. de 1974), permiten encuadrarla más propiamente en «los extrarradios del sistema de Seguridad Social», al venir configurada la seguridad e higiene laborales como servicio social complementario del sistema. La seguridad e higiene salió, sin embargo, de tal campo por acción del Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, cuyo art. 5.4 desdobló la materia en una doble competencia: de un lado, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo que creaba se adscribía al Ministerio de Trabajo; de otro, medicina preventiva y salud laborales se atribuían al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (hoy, Sanidad), a través del Servicio Social de Medicina Preventiva. Aunque este último no llegó a ser creado, la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1981 recondujo al INSALUD sus aspectos funcionales. De este modo, cabe concluir que, a partir de 1978, la materia «seguridad e higiene en el trabajo» tiene una doble adscripción administrativa, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Sanidad, a través del INSALUD. Obviamente, esta segunda faceta de la materia incide en el título «sanidad», sobre el que la Comunidad Autónoma vasca ostenta competencias de desarrollo legislativo, mientras que la primera quedaría incluida en el concepto «legislación laboral», cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma —sobre cuya interpretación se ha extendido la STC 35/1982-.

En cualquier caso, esta aproximación histórica a la configuración administrativa de la seguridad e higiene no es suficiente para determinar el título competencial aplicable. A tenor de lo dispuesto en el art. 40.2 C.E., existe un deber de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Obsérvese que el precepto es amplio y no se circunscribe al ámbito estricto del trabajo por cuenta ajena. Por el contrario, todo empleado en sentido amplio espera una protección adecuada de la Administración en este terreno. Así lo confirma el art. 3 del Convenio núm. 155 de la O.I.T. ratificado por España. Desde este punto de vista, los cooperativistas de cooperativas de trabajo asociado, las relaciones laborales especiales de art. 2 E.T. y los funcionarios públicos quedan también comprendidos en la actividad de la Administración tendente a velar por la seguridad e higiene. Esta idea es importante a la hora de determinar el título competencial aplicable, toda vez que, mientras respecto de los trabajadores por cuanta ajena la Comunidad Autónoma vasca ostenta sólo competencias ejecutivas, respecto de cooperativistas (art. 10.23 E.A.P.V.) y en el ámbito de la función pública vasca (art. 10.4 E.A.P.V.) ostenta competencias exclusivas, pudiendo incluso legislar.

Por otro lado, un concepto moderno de seguridad e higiene en el trabajo «no puede hacer abstracción de la íntima unión en el mismo de otros tres, cuales son: seguridad, medio ambiente laboral y salud laboral». Así se desprende del Convenio 155 de la O.I.T. (art. 3 e]), que los concibe como única materia sobre la que debe formularse una «política nacional coherente». Ello pugna obviamente con la doble adscripción administrativa de la cuestión en nuestro Ordenamiento y da pie para reconducir esta materia hacia el título competencial del art. 18.1 E.A.P.V. —competencias legislativas y de ejecución en materia de sanidad interior—, en relación con el art. 148.1.21 C.E. Esta tesis se ve reforzada en atención a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en cuyos arts. 19, 21 y 22 se configuran como competencia de las autoridades sanitarias las cuestiones relacionadas con el medio ambiente, salud e higiene laboral, sin que entre las actuaciones a desarrollar por la Administración del Estado queden éstas incluidas (art. 40), por lo que resultará ser de competencia autonómica en virtud de la cláusula general del art. 41.2.

En fin, un aspecto íntimamente relacionado con la seguridad laboral es el de la seguridad de la maquinaria y elementos que rodean cada puesto de trabajo. La homologación de tales medios no queda desligada de otro tipo de homologaciones de carácter económico e industrial, cuya competencia exclusiva corresponde ex art. 10.30 E.A.P.V. a la Comunidad Autónoma.

En suma, la inclusión bajo el rótulo del Capítulo Segundo (Infracciones laborales») de la sección 2.ª (Infracciones en materia de seguridad e higiene y salud laborales») deprime el nivel competencial del País Vasco sobre dicha materia, o, al menos, es causa de una gran inseguridad jurídica a la hora de ejercitar sus competencias, ya que tiende a reconducir esta materia hacia lo laboral y por tanto hacia el título competencial de mera ejecución del

art. 12.2 E.A.P.V., restringiendo además el ámbito de las actuaciones de los poderes públicos en materia de seguridad e higiene y salud laboral a los trabajadores por cuenta ajena cuya relación disciplina el Estatuto de los Trabajadores, cuando el art. 41 C.E. y los convenios internacionales extienden dichas actuaciones protectoras a todos los empleados, incluidos los empleados públicos.

C) Por lo que se refiere al Capítulo Cuarto de la Ley 8/1988 —que tipifica infracciones en materia de empleo y prestaciones por desempleo—, es claro que desde el punto de vista competencial ni el empleo ni la llamada política de empleo constituyen un ámbito material específico: En realidad, se ha pretendido crear artificialmente este ámbito específico con la intención de residenciar en el Estado por vía de la cláusula del art. 149.3 C.E. una competencia que supuestamente no habrían asumido las Comunidades Autónomas en sus Estatutos.

La confusión se origina en el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, cuyo art. 5 crea el Instituto Nacional de Empleo (INEM), al que se asignan las funciones de organizar los servicios de empleo, fomentar la formación de los trabajadores, gestionar las prestaciones por desempleo y gestionar las subvenciones y ayudas para el fomento del empleo. La Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, confirmó esta situación.

El *status quo* derivado de este bloque normativo ha llevado a la Administración Central a negar competencias autonómicas sobre las funciones que desarrolla el INEM, pues la política de empleo sería una materia que no estando reservada al Estado en el art. 149 C.E. no ha sido tampoco asumida por las Comunidades Autónomas, resultando de aplicación el art. 149.3. Sin embargo, este criterio no es admisible, ya que, de acuerdo con la STC 123/1984, para que entre en juego esta cláusula residual es necesario que el problema competencial no pueda ser resuelto con los criterios interpretativos ordinarios. Ello hace preciso un análisis detenido de las funciones que tiene encomendadas el INEM para determinar si encajan en los títulos competenciales usados por la Constitución y el Estatuto Vasco.

De un lado, las funciones de «Servicio de Empleo» que desarrolla el INEM pertenecen al campo de la ejecución de la legislación laboral, tal como se deriva del art. 16 del E.T., que regula el procedimiento de colocación. De otra parte, la gestión de las prestaciones por desempleo es materia propia de la Seguridad Social, dada la específica alusión a las mismas en el art. 41.1 C.E. y los antecedentes legislativos (ya que desde la Ley General de la Seguridad Social de 1966 la cobertura de desempleo ha estado incluida en la acción protectora del sistema). Por lo que se refiere, en tercer lugar, a la formación profesional ocupacional, no puede desconocerse que la Comunidad Autónoma vasca ostenta competencia legislativa en materia de enseñanza «en toda su extensión» (art. 16 E.A.P.V.). Y, en fin, la promoción del empleo es materia que se fundamenta en la capacidad de gasto de la Administración vasca y en la competencia autonómica de promoción y desarrollo económico (art. 10.25 E.A.P.V.), así como en el mandato contenido en el art. 9 del Estatuto, a tenor del cual los poderes públicos vascos han de adoptar medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo, en concreción del más general establecido en el art. 40.1 C.E. Esta interpretación viene confirmada por la doctrina constitucional en materia de medidas de fomento (STC 53/1988, fundamento jurídico 1.º) y, si la experiencia cotidiana puede ser tenida en cuenta, por la práctica, ya que la Comunidad Autónoma viene llevando a cabo, desde su constitución, acciones de fomento del empleo y de la formación profesional.

En consecuencia, la inclusión del Capítulo Cuarto en la sistemática de la Ley es criticable desde la perspectiva del reparto competencial, al pretender configurar una materia específica en la que las Comunidades Autónomas no tendrían competencia. Mas no sólo por razones sistemáticas, sino para evitar una grave perturbación de la claridad del ordenamiento jurídico respecto a la distribución competencial, el Capítulo Cuarto debería integrarse dentro del Segundo —por lo que se refiere a la función del servicio de empleo y a las normas de promoción del empleo— y dentro del Capítulo Tercero —por lo que se refiere a la prestación por desempleo.

D) En cualquier caso, incluso atendiendo al enunciado de los Capítulos Segundo, Tercero y Cuarto, la Comunidad Autónoma vasca ostenta en relación con las materias incluidas diversas competencias: la de ejecución de la legislación laboral del art. 12.2 E.A.P.V.; la de desarrollo legislativo en materia de Seguridad Social ex art. 18.2 E.A.P.V.; el desarrollo legislativo de las bases dictadas por el Estado en materia de enseñanza; y, finalmente, competencia exclusiva en materia de promoción del empleo según el art. 10.25 E.A.P.V., aunque concurrente con la del Estado derivada de su capacidad de gasto y del art. 149.1.13 C.E.

Sin embargo, la Ley se ha dictado como si la materia regulada no incidiera en ámbitos competenciales compartidos. Así se explica la ausencia de un precepto o una disposición final que señale de forma expresa qué preceptos tienen el carácter de básicos. La única referencia a la existencia de una materia de competencia compartida se encuentra en el Capítulo Séptimo, en el que se salva la competencia de las Comunidades Autónomas respecto a la ejecución de la legislación laboral como única excepción a la regla general de que las infracciones del orden social son sancionadas por la Administración Central. Por consiguiente, para la Ley 8/1988 sólo es preciso salvaguardar esta competencia de las Comunidades Autónomas porque las mismas no ostentan otras en la materia que viene a disciplinar. Ahora bien, dado que la Comunidad Autónoma vasca ostenta competencias de desarrollo legislativo y exclusivas en las que incide la Ley 8/1988, es preciso concluir que ésta incurre en inconstitucionalidad al no citar expresamente su carácter básico.

El fundamento de este planteamiento lo encontramos en la doctrina que se desprende de las SSTC 49/1988 y 69/1988. La doctrina expresada en estas Sentencias debe determinar la inconstitucionalidad de la Ley 8/1988 por constituir un supuesto paradigmático de oscuridad del ordenamiento jurídico e inseguridad para las Comunidades Autónomas a la hora de ejercitar sus competencias. Es más, la falta de claridad que se deriva del hecho de que el legislador estatal haya omitido la precisión de su carácter básico se ve agravada por el desorden sistemático que antes se ha puesto de relieve. La estructura de la Ley no suple la omisión del legislador, ya que de la misma no se infiere ni directa ni indirectamente su pretensión de ser una norma básica, sino la de ser la única norma en estas materias. Así lo evidencia el hecho de que se regulen juntas cuestiones en las que las Comunidades Autónomas ostentan sólo competencias de ejecución, tal como sucede en el Capítulo Segundo con la tipificación de infracciones laborales, y de que se normen materias en las que las Comunidades Autónomas tienen competencia de desarrollo de las bases estatales (Seguridad Social y Sanidad) e, incluso, materias en las que carecen de competencias, como sucede en el Capítulo Quinto, al tipificar las infracciones en materia de emigración y trabajo de extranjeros. Así lo demuestra también el hecho de que, como se verá

más adelante, la Ley se ocupe de múltiples aspectos de mera ejecución, usurpando competencias a las Comunidades Autónomas.

E) Si tal motivo impugnatorio no fuera estimado, sería preciso analizar la norma atendiendo al carácter material de las bases. Sería preciso analizar todos los preceptos para determinar cuáles revisten el carácter de básicos en atención a la doctrina constitucional (STC 49/1988).

Antes, sin embargo, de realizar este análisis hay que recordar que la Ley viene a colmar las exigencias que en interpretación del art. 25.1 C.E. ha establecido la STC 42/1987. Ahora bien, los requisitos constitucionales de la reserva de Ley en materia sancionadora no impiden, en cualquier caso, que las Comunidades Autónomas puedan establecer normas administrativas sancionadoras siempre que dispongan de competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías del art. 25.1 C.E. y no se introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (STC 87/1985). Así, pues, las Comunidades Autónomas deben respetar la regulación estatal en tanto básica, comprensiva de la descripción de los tipos de infracciones, su calificación y las sanciones previstas, así como las normas de procedimiento. Ello no obstante, pueden introducir tipos y prever sanciones diferentes siempre que sea con un fundamento razonable y asimismo desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal modulando tipos y sanciones.

De ello cabe concluir que un examen actual precepto por precepto de la Ley 8/1988 a fin de determinar su carácter básico no conduciría a un resultado positivo dado el nivel de abstracción de tal planteamiento. Es más lógico diferir dicho examen al momento en que el Parlamento Vasco dicte una ley ordenadora de la materia, posibilidad que queda abierta a la vista de la doctrina constitucional expuesta. Ello, sin embargo, no menoscaba la fuerza del argumento anterior a tenor del cual la Ley recurrida sería inconstitucional por haberse omitido la calificación expresa del carácter básico de sus preceptos, ya que tal omisión sitúa a la Comunidad Autónoma vasca en la incertidumbre a la hora de legislar en ejercicio de sus competencias.

F) Por otra parte, la Ley 8/1988 incurre en inconstitucionalidad por sustraer de las competencias de las Comunidades Autónomas incluso meros actos de ejecución. En primer lugar, en sus arts. 25, 26, 27 y 28.1 y 2 tipifica las infracciones referidas al incumplimiento del art. 16 E.T. y de lo dispuesto en los Reglamentos sobre contratación laboral respecto de las funciones de las Oficinas de Empleo del INEM. El art. 47.1 atribuye las competencias para imponer las sanciones correspondientes a órganos de la Administración Central al salvaguardarse sólo en el art. 47.3 las competencias de las Comunidades Autónomas que tengan atribuida la ejecución de la legislación laboral. En la sistemática de la Ley se infiere con naturalidad que lo que se salvaguarda es la imposición de sanciones por las infracciones contempladas en el Capítulo Segundo, rubricado «infracciones laborales», y por tanto no las comprendidas en los Capítulos Tercero o Cuarto. Es problemático precisar si esta causa de inconstitucionalidad es imputable al art. 47 o bien reside en la propia ubicación de los preceptos cuestionados en el Capítulo Cuarto. Esta segunda es la tesis que cabe sostener, puesto que si la imposición de tales sanciones es ejecución de la legislación laboral, lo correcto sería incardinar su tipicidad en el Capítulo Segundo y no en el Cuarto, cuya sola existencia perturba el orden competencial. Pudiera alegarse de contrario que se está haciendo un planteamiento preventivo. Sin embargo, del desastre sistemático de la Ley se infiere que para la imposición de sanciones resulta competente la Administración Central, lo cual infringe el orden competencial que en materia laboral establecen los arts. 149.1.7 C.E. y 12.2 E.A.P.V.

Del mismo modo, y por idénticas razones, es inconstitucional el art. 28.3 y 4, en relación con el art. 47.1 de la Ley. Debemos distinguir de un lado la actividad de fomento del empleo y de otro la tipificación de ciertas infracciones de los empresarios beneficiarios de dicha actividad y la fijación de las correspondientes sanciones. En cuanto a la primera, el Estado y la Comunidad Autónoma vasca tienen competencias concurrentes: aquél basado en su capacidad de gasto y en la reserva contenida en el art. 149.1.13 C.E.; ésta en la misma capacidad de gasto, en la reserva del art. 10.25 E.A.P.V. y en el mandato del art. 9 del Estatuto. Ambos en el mandato del art. 40.1 C.E. a los poderes públicos para que realicen una política orientada al pleno empleo. Sin embargo, la tipificación de las infracciones del art. 28.3 y 4 no puede ser sino calificada como legislación laboral. Esta tipificación y previsión de la sanción (art. 37.4) es netamente distinta de la potestad de fiscalización de las técnicas de fomento, que permiten en el seno de una relación de especial sujeción verificar el cumplimiento del destino de la subvención y, en su caso, obtener su reintegro. El art. 28.3 y 4 pertenece a la órbita de lo laboral dado que son sujetos responsables los empresarios que contratan laboralmente o promueven acciones de formación profesional; y la infracción se origina en relación directa con la contratación laboral de trabajadores por cuenta ajena. De nuevo, pues, hay que concluir que si el art. 28.3 y 4 regula las consecuencias del incumplimiento de normas laborales su lugar idóneo hubiera sido el Capítulo Segundo de la Ley 8/1988, con expreso reconocimiento de la competencia autonómica para la imposición de las correspondientes sanciones.

El art. 47 de la Ley incide también en inconstitucionalidad al atribuir en su núm. 1 a órganos de la Administración del Estado la competencia para la imposición de sanciones tipificadas en el Capítulo Tercero en materia de Seguridad Social. No se trata sólo de que la Ley haya ignorado las competencias legislativas que en esta materia ostenta la Comunidad Autónoma según el art. 18.2 de su Estatuto. Le niega la mera ejecución en materia sancionadora. A esta conclusión hay que llegar si tenemos en cuenta que el núm. 1 del precepto sienta la regla general de la competencia del Estado sólo exceptuada por la competencia autonómica de ejecución de la legislación laboral. La negación de estas competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social no puede sustentarse en el hecho de que no se haya producido todavía el traspaso de los medios personales y materiales para el ejercicio de la citada competencia, ya que, en virtud de reiterada doctrina constitucional (SSTC 25/1983 y 149/1985), el respeto del orden competencial opera como límite de la potestad legislativa con independencia de dicho traspaso. En caso contrario el orden competencial quedaría totalmente en manos del Estado.

Resulta también inconstitucional el art. 47.1 de la Ley al desconocer la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para sancionar las infracciones tipificadas en los arts. 29 y 30. Las infracciones relativas a la gestión de la prestación por desempleo no son otra cosa que legislación en materia de Seguridad Social. Así se deduce del tenor del art. 41 C.E. y de los antecedentes legislativos tenidos en cuenta por los constituyentes. Sólo una norma concomitante coetánea a la Constitución y dictada por el Ejecutivo separó la protección por desempleo del sistema de la Seguridad Social. La Comunidad Autónoma tiene, pues, competen-

cia de desarrollo legislativo (art. 18.2 E.A.P.V.) y le incumbe por tanto lo relativo a la mera ejecución, como es la imposición de sanciones. Al respecto, no puede olvidarse que aunque el art. 30.1 de la Ley venga precedido por la rúbrica de la Sección Tercera referida a infracciones en materia de empleo, prestación por desempleo y formación profesional ocupacional, en los núms. 1, 2 y 3 sólo se regulan infracciones que están directamente relacionadas con la percepción de la prestación. Sólo un trabajador beneficiario de ella queda obligado a atender requerimientos de la entidad gestora, a participar en acciones de formación o a no rechazar la oferta de empleo adecuada, infracciones tipificadas en los núms. 1 y 2. Las del núm. 3 se refieren expresamente a conductas relacionadas con la prestación por desempleo y, en fin, el núm. 3.4 prevé una conducta de los trabajadores en relación con un supuesto de hecho hoy desconocido, la percepción de ayudas para el fomento de empleo.

Recapitulando sobre lo dispuesto en los arts. 29 y 30, ha de afirmarse, pues, que se trata de una regulación en materia de Seguridad Social, y que el art. 47.1 atribuye la competencia para la imposición de tales sanciones a órganos del Estado, con lo cual infringe la Constitución al desconocer la competencia del País Vasco en dicha materia.

Es asimismo inconstitucional el art. 39, que atribuye al Gobierno la competencia para la imposición de la sanción de suspensión o cierre del centro de trabajo, dado que en materia de seguridad e higiene la Comunidad Autónoma cuenta con competencia exclusiva en materia de industria (art. 10.30 E.A.P.V.), de desarrollo legislativo en sanidad (art. 18.1 E.A.P.V.), así como las referidas a cooperativas (art. 10.23 E.A.P.V.) y funcionarios propios y de la Administración Local (art. 10.4 E.A.P.V.). Por todo ello no puede verse privada de la competencia para llevar a cabo un acto de mera ejecución por mucho que sea de grave trascendencia. Así se deduce expresamente de la STC 87/1985, fundamento jurídico 8.°

También es inconstitucional el art. 42, en cuanto atribuye a órganos de la Administración Central la competencia para intervenir temporalmente las Mutuas Patronales, remover sus órganos de gobierno o disponer el cese de la entidad en su colaboración con la Seguridad Social, dando además por supuesto que sea el Ministerio de Trabajo quien autorice la constitución de tales Mutuas. Las Mutuas Patronales son entidades que colaboran con las entidades gestoras de la Seguridad Social (art. 202 L.G.S.S. de 1974), por lo que es evidente que su actividad pertenece a la materia «Seguridad Social», sobre la que la Comunidad Autónoma ostenta competencias legislativas y ejecutivas. Siendo los actos de intervención temporal y remoción de los órganos de gobierno meros actos administrativos, resulta evidente la competencia del País Vasco para llevarlos a cabo. Lo mismo cabe decir de la autorización de su constitución y de su cese en la colaboración en la gestión de la Seguridad Social pública.

El art. 43, que regula las sanciones a imponer a los empresarios que colaboran en la gestión de la Seguridad Social, incurre en idéntico vicio de inconstitucionalidad. No es el propio art. 43 el precepto que materializa la usurpación de competencias, sino el 47.1, que establece la regla general en favor del Estado. En cualquier caso, la colaboración citada viene establecida en los arts. 199 d) y 208 L.G.S.S. de 1974. Incide por ello en un aspecto de la materia «Seguridad Social», cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco según el art. 18.2 E.A.P.V. Con mayor razón es de su competencia un mero acto de ejecución como el de la imposición de sanciones por infracción del régimen de colaboración autorizado.

El art. 47.1 de la Ley 8/1988 es inconstitucional en relación con el art. 45, que regula las sanciones accesorias a los empresarios por infracciones cometidas en relación con el empleo, ayudas de fomento del empleo, formación ocupacional y protección por desempleo. Las razones de esta inconstitucionalidad son las ya expuestas en relación con la aducida del art. 28.3 y 4, ya que el art. 45 viene a regular sanciones accesorias para las conductas tipificadas en ese precepto.

El art. 46.4 es inconstitucional en la medida en que, desconociendo la competencia autonómica en relación con la Seguridad Social (art. 18.2 E.A.P.V.), residencia en órganos del Estado la competencia para sancionar a los trabajadores beneficiarios de la prestación por desempleo.

G) En el campo de la mera ejecución, la Ley 8/1988 resulta inconstitucional al articular el conjunto del procedimiento sancionador de orden social en torno a la actual Inspección de Trabajo, que es un servicio del Estado y un cuerpo de funcionarios adscrito al Ministerio de Trabajo. De este modo se retienen competencias de mera ejecución en contra del reparto competencial. Se trata de dar carta de naturaleza al actual estatuto de la Inspección de Trabajo, servicio que no ha sido transferido a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, dadas las competencias que éstas ostentan en relación con las materias a las que se contrae la actuación del cuerpo de Inspectores de Trabajo, resulta incompatible con la Constitución una Inspección de Trabajo como la que deriva de la Ley 39/1962 y que santifica la Ley 8/1988. En este último sentido, resultarían inconstitucionales los arts. 1.2, 11.3, 36.1, 42.1, 46.4, 47.1, 48, 49 y 52, en la medida en que refieren la actividad inspectora al servicio dependiente de la Administración del Estado y no a los correspondientes servicios de inspección de las Comunidades Autónomas.

El nombre «Inspección de Trabajo» se refiere a la función inspectora que dentro de la actividad de policía incumbe a la Administración del Estado sobre la ordenación del trabajo, Seguridad Social y materias afines. Por tanto, no hay que confundir la Inspección de Trabajo con el Cuerpo Superior de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La primera se encuentra ordenada por la Ley 39/1962, cuyo art. 15 encomienda la función inspectora a un Cuerpo nacional dependiente del Ministerio de Trabajo, estructurándose en su art. 20 el órgano administrativo que dirige la actuación de este Cuerpo. Antes de la publicación de la Ley 30/1984 la legislación relativa a la Inspección de Trabajo ha venido así confundiendo los tres elementos integrantes de la actividad inspectora: función, órgano y cuerpo de funcionarios al que se reserva su cumplimiento (en este sentido, art. 1.2 de la Ley 40/1980, 12 del Real Decreto 2.209/1979 y Disposición adicional segunda del Real Decreto 97/1986).

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública crea en su Disposición adicional novena, 1-7, el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, en su art. 26 sienta definitivamente a nivel legal la prohibición de que los cuerpos de funcionarios asuman funciones que corresponden a los órganos de la Administración y, por lo que ahora interesa, despeja respecto a la Inspección de Trabajo la confusión entre función, órgano y cuerpo de funcionarios. Como consecuencia, se publica el Real Decreto 97/1986, cuya Disposición adicional segunda restituye las competencias y facultades que ostentaban los Cuerpos de Inspectores a los órganos de la Inspección de Trabajo. No obstante, el art. 2.2 de este Decreto reserva los puestos de la función de Inspección de Trabajo al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Los órganos que asumen las funciones, compe-

tencias y facultades de Inspección de Trabajo son, de acuerdo con el Real Decreto 530/1985, la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Inspecciones de Trabajo. En cuanto al ámbito material de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los define la propia Ley 8/1988. Pues bien: en estos temas, a excepción de la emigración y trabajo de extranjeros, la Comunidad Autónoma ostenta, ex arts. 12.2 y 18.2 E.A.P.V., competencias, y además la actuación inspectora no pasa de ser una mera actuación ejecutiva, que pertenece a la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin que pueda olvidarse su competencia exclusiva para establecer su propio funcionariado ex art. 10.4 E.A.P.V.

En el plano de la legislación internacional los Convenios 81 y 129 de la O.I.T., ratificados por España, obligan a mantener un sistema de inspección de trabajo. Por lo que aquí interesa, es preciso destacar que el art. 4 del Convenio 81 permite que tal sistema no dependa del poder central, sino que pueda depender de una autoridad federada. Desde este punto de vista la dependencia autonómica de la Inspección de Trabajo no resultaría contraria a las normas internacionales, del mismo modo que la existencia de autoridades laborales en las Comunidades Autónomas no es contraria al sistema de administración de trabajo al que se refiere el Convenio 150 de la O.I.T., también ratificado por España.

En cualquier caso, las disposiciones estatutarias que fundamentan la competencia autonómica en materia de inspección de trabajo garantizan la necesaria unidad del sistema a nivel estatal, puesto que reservan al Estado la alta inspección (arts. 12.2 y 18.4 E.A.P.V.). La alta inspección aparece revestida de un carácter jurídico y recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan las Asambleas comunitarias (STC 6/1982). Por ello, la existencia de una Inspección centralizada no puede deducirse de las facultades de alta inspección, ya que son cosas totalmente distintas.

El Convenio 81 de la O.I.T. establece también las garantías de los funcionarios que han de ejercer la inspección de trabajo: Sin embargo, de ello no se infiere un modelo concreto de reglamento y organización de estos funcionarios. El mismo régimen jurídico se contempla en el art. 10 del Convenio 150 O.I.T., sin que de ello se haya deducido que el personal del sistema de la Administración Laboral deba pertenecer a un cuerpo nacional o a la Administración Central. En definitiva, las normas internacionales posibilitan una inspección de trabajo autonómica, sea ésta ejercida por funcionarios de un cuerpo autonómico o por funcionarios estatales integrados plenamente en la función pública autonómica (art. 12.2 Ley 30/1984).

Dado que los Convenios internacionales no se oponen a la existencia de servicios autonómicos de inspección y que el ámbito material de actuación de la actual Inspección es competencia de la Comunidad Autónoma vasca, y a la vista de que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía han optado por la existencia de un funcionariado propio de las Comunidades Autónomas (art. 10.4 E.A.P.V.), hay que deducir con naturalidad la configuración de los servicios de inspección como servicios de ámbito autonómico dependientes de la Administración Regional. Frente a ello, podría argumentarse que en virtud de la competencia estatal del art. 149.1.18 C.E. la existencia de un servicio centralizado de Inspección tiene carácter básico o quizás que el actual Cuerpo Superior de Inspectores se impone a las Comunidades Autónomas en cuanto Cuerpo Nacional. En este sentido, resulta relevante el art. 28 de la Ley del Proceso Autonómico, cuya interpretación ha realizado la STC 76/1983, fundamento jurídico 45. La doctrina constitucional exige razones de interés general nacional para configurar la existencia de Cuerpos Nacionales y que su creación se realice en los límites del art. 149.1.18 C.E.

A este respecto, la Ley 30/1984 ha explicitado las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, sin que haya dado tal carácter básico a la Disposición Adicional Novena, en la que se crea el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo. A *sensu* contrario, puede concluirse que su existencia no limita las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma vasca por los arts. 12.2 y 18.2 E.A.P.V. Por otro lado, la propia Disposición Adicional que comentamos expresa claramente que los cuerpos de funcionarios lo son de la Administración del Estado. Nada obstaría por ello a la transferencia de los encargados de la Inspección para su integración plena en la organización de la función pública autonómica (art. 12 Ley 30/1984). La Ley 30/1984 no sólo no ha establecido el carácter de cuerpo nacional para el de Inspectores de Trabajo, sino que además ha suprimido esta denominación, que le correspondía en virtud del art. 15 de la Ley 39/1962. Tal supresión es especialmente significativa, ya que tras la STC de 7 de abril de 1983 el legislador ha usado precisamente la denominación de Cuerpo nacional para aquellos cuya existencia quería imponer a las Comunidades Autónomas (por ejemplo, arts. 92.3 de la Ley 7/1985 y 454.2 de la Ley Orgánica 6/1985). En consecuencia, la no configuración del Cuerpo de Inspectores como Cuerpo Nacional ni por la Ley 30/1984 ni por la que aquí se recurre determina, a la vista del art. 28.1 de la Ley del Proceso Autonómico, que no exista reparo para la creación por las Comunidades Autónomas de sus respectivos Cuerpos de Inspección, en los que quedarían integrados plenamente los actuales funcionarios que fueran transferidos. Por otro lado, menos razones existen, no ya para sostener el carácter nacional del Cuerpo de Inspección, sino para que el Estado retenga en sus manos el ejercicio de una mera competencia de ejecución en materia laboral y de Seguridad Social. Los arts. 1.2, 11.3, 36.1, 42.1, 46.5, 47.1, 48, 49 y muy especialmente el 52 de la Ley impugnada ponen en manos de un servicio dependiente de la Administración Central las actividades de inspección que, como hemos dicho, no son más que actividad de ejecución. Ello resulta contrario al orden constitucional de reparto de competencias, careciendo de toda lógica que las autoridades administrativas autonómicas sean titulares de la potestad sancionadora y que dicha potestad dependa para su ejercicio de la propuesta de un servicio dependiente de la Administración Central. Esta configuración resulta caótica y no tiene parangón en las demás parcelas de la actividad administrativa. Por lo demás, el presente no encaja en ninguno de los supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha admitido la retención por el Estado de competencias ejecutivas en materias en principio atribuidas a las Comunidades Autónomas, como por ejemplo la ejecución con alcance inter o supracomunitario (Sentencias de 28 de enero, 12 de julio y 23 de diciembre de 1982), la ejecución con motivo de circunstancias excepcionales afectantes a la seguridad pública (Sentencia de 8 de junio de 1982) y finalmente la ejecución de materias básicas cuando dicha ejecución resulta inseparable de los intereses propios de la regulación básica (Sentencias de 28 de enero, 22 de febrero y 8 de julio de 1982, posibilidad que debe ser interpretada de forma restrictiva según la STC 48/1988). Así, pues, la retención por parte del Estado de los Servicios de Inspección de Trabajo y Seguridad Social resulta contraria al art. 147 y concordantes de la Constitución, en relación con los arts. 12.2 y 18.2 E.A.P.V.

En el suplico de su escrito de demanda el representante de la Comunidad Autónoma solicita de este Tribunal que dicte Sentencia de acuerdo con las siguientes peticiones:

1.ª Declaración de la inconstitucionalidad formal de la Ley 8/1988 por no haber señalado expresamente el legislador estatal los preceptos que tienen el carácter de bases y por adoptar una sistemática ajena al reparto competencial operado por el bloque de constitucionalidad en materia laboral, de sanidad y de Seguridad Social, lo que perturba gravemente la claridad del ordenamiento jurídico en materia competencial, situando a la Comunidad Autónoma vasca en una posición de inseguridad jurídica respecto al ejercicio de las competencias que ostenta en virtud de los arts. 12.2 y 18.1 y 2 del Estatuto de Autonomía.

2.ª Declaración de la inconstitucionalidad de los arts. 25, 26, 27 y 28.1 y 2, todos ellos en relación con el art. 47.1; art. 28.3 y 4, en relación con el art. 47.1; el Capítulo Tercero en su totalidad, en relación con el art. 47.1; los arts. 29 y 30, en relación con el art. 47.1; el art. 39; el art. 42.1 y 2; el art. 43, en relación con el art. 47.1; el art. 45, en relación con el art. 47.1; y el art. 46.4, por ser contrarios al orden constitucional de reparto de competencias, al retener para el Estado competencias meramente ejecutivas en materias de Seguridad Social, sanidad y laboral, que corresponden a la Comunidad Autónoma vasca según los arts. 12.2 y 18.1 y 2 de su Estatuto.

3.ª Declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1.2; 11.3; 36.1; 42.1; 46.4; 47.1; 48; 49 y 52, por ser contrarios al orden competencial al retener para el Estado competencias de ejecución en materia laboral y de Seguridad Social relativas a la función de inspección.

2. Mediante providencia de 21 de julio de 1988, la Sección Tercera del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso interpuesto, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

3. El Presidente del Senado, por escrito registrado el siguiente 26 de agosto, comunicó al Tribunal el ruego de que se tuviera por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

En providencia del 12 de septiembre, la Sección tuvo por personado al Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y le prorrogó en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones. El mismo día quedó registrado el escrito del Presidente del Congreso por el que se comunicaba al Tribunal que, aun cuando no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación.

4. El 20 de septiembre de 1988 presentó su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, que adujo, en síntesis, lo siguiente:

A) Ante todo, se ha de dejar bien sentada una premisa: el objetivo de regulación elegido por el legislador estatal en uso de su libertad política y plasmado en la Ley 8/1988 es perfectamente legítimo y no viola ni la Constitución en general ni el orden de competencias en particular. El Gobierno Vasco hace propuestas de reordenación sistemática de la Ley, como si los recursos de inconstitucionalidad sirvieran al perfeccionamiento legislativo o la función de este Tribunal cuando falla un proceso declarativo de inconstitucionalidad consistiera en imponer al legislador opciones sobre el arte y sistema de legislar. Ahora bien, en nuestro sistema constitucional no cabe duda de que las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 C.E.), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello (STC 76/1983, fundamento jurídico 4.º). No hay, por tanto, prohibición constitucional de aprobar una Ley relativa a las infracciones y sanciones de orden social; no cabe inducirla del tenor de ciertas normas de competencia. La Constitución no prohíbe que se dicten Leyes algunos de cuyos preceptos puedan ampararse en un título de competencia y otros en otro. Supuesto lo cual, sobra todo juicio sobre la perfección técnica de una Ley por ser materia ajena a este recurso, según reiterada doctrina del Tribunal.

B) La demanda sostiene que la regulación de las infracciones y sanciones en materia de seguridad e higiene y salud laborales no sólo debe incluirse en el título «legislación laboral» (arts. 149.1.7 C.E. y 12.2 E.A.P.V.), sino, además, en la materia de «sanidad interior» (arts. 149.1.6 C.E. y 18.1 E.A.P.V.) y en la de «industria» (art. 10.30 E.A.P.V.), e incluso en las de «cooperativas» (art. 10.23 E.A.P.V.) y «función pública» (art. 10.4 E.A.P.V.). Ahora bien, el órgano recurrente se despreocupa de precisar de qué modo concreto incide cada título invocado en la Ley 8/1988, lo que sólo podría hacerse examinando pormenorizadamente el contenido de los arts. 9, 10, 11, 39, 40, 41 y concordantes de la Ley recurrida y razonando en qué parte debe adscribirse al título laboral, al sanitario o al industrial. De otro lado, las únicas reglas interpretativas de las normas de competencia que pueden tomarse en consideración son las «nociones intrínsecas a la propia Constitución» (STC 35/1982, fundamento jurídico 2.º), la conexión sistemática y la preferencia del título más específico entre los concurrentes entendidos a la luz de consideraciones teleológicas. De acuerdo con estos criterios, no puede aceptarse la tesis de la demanda. Sin duda, la «salud de los trabajadores» y la «salud en el medio ambiente laboral» guardan relación no sólo con los títulos de sanidad e industria, cooperativas y función pública, sino con otros muchos: con todos aquellos que se refieren a actividades que llevan a cabo los hombres mediante su trabajo. Así que sería posible ampliar aún más la lista que aduce el Gobierno Vasco. Pero éste es un modo incorrecto de plantear la cuestión. No se trata de especular in abstracto acerca de qué títulos de competencia podrían tener alguna conexión con el segmento de realidad social que se denomina convencionalmente «seguridad e higiene y salud laborales», considerada esta rotulación asimismo in abstracto. La cuestión es más bien ésta: cuál es el título constitucional de competencia más pertinente (más específico), al que deba ser adscrito el contenido concreto de los arts. 9, 10 y 11 de la Ley 8/1988.

Velar por la seguridad e higiene en el trabajo es un principio rector de política social (art. 40.2 C.E.). Puede incluso decirse que es un deber impuesto por la Constitución a todos los poderes públicos, o, mejor, a cada uno en la medida de sus competencias. En este contexto, «trabajo» tiene un significado muy lato. Pero el Estatuto de los Trabajadores concede a éstos «en la relación de trabajo», «en la prestación de sus servicios» el derecho básico a una adecuada política de seguridad e higiene y a «una protección eficaz en materia de seguridad e higiene» (arts. 4.2 d] y 19.1 E.T.) y les impone el deber de observar las medidas de seguridad e higiene que se adopten (arts. 5 b] y 19.2 E.T.). De esta manera,

además de determinar un deber general que incumbe a los poderes públicos (art. 40.2 C.E.), la seguridad e higiene en el trabajo se presenta como objeto de derechos y obligaciones dentro de la relación laboral. Sólo a este último aspecto hace relación la Ley recurrida, que atribuye a la Administración laboral la potestad de sancionar a los empresarios por infracción de sus deberes en materia de seguridad e higiene laborales que menoscaben el derecho básico que los arts. 4.2 d) y 19.1 E.T. conceden a los trabajadores. Así resulta no sólo de la lectura de los tipos de los arts. 9, 10 y 11 de Ley 8/1988 (pues sólo tienen sentido referidos al empresario que es término subjetivo de unas variadas relaciones de trabajo), sino con carácter general del art. 2.1 de la Ley impugnada. Corrobora esta tesis la dicción de los arts. 39, 40 y 41 de esta misma Ley, que prueban que la misma, lejos de agotar la vasta extensión de la seguridad, higiene y salud laborales como deber público general, se ocupa exclusivamente de su incidencia en la relación de trabajo. En suma, las infracciones de los arts. 9, 10 y 11 de la Ley 8/1988 se mueven en el campo genérico del art. 57.1 E.T., esto es, son «infracciones laborales» o «en el orden laboral» (Exposición de Motivos de la Ley, párrafo 3.º).

Consecuencia de todo ello es que la Ley 8/1988 no rige para, y por lo tanto no afecta a, las competencias sanitarias —estatales y autonómicas— que puedan repercutir desde su propia perspectiva o ángulo de visión en la seguridad, higiene y salud laborales; sólo así es inteligible el art. 47.2 de la Ley. Lo mismo cabe decir de las competencias, estatales y autonómicas, en otras materias como la homologación de prototipos de aparatos en cuanto relacionada con la seguridad industrial. Todas estas competencias en materia sanitaria o industrial son ajenas a la Ley 8/1988, que sólo se ocupa de las infracciones y sanciones del empresario que representen violación o menoscabo de un derecho básico reconocido al trabajador por la legislación laboral. En otras palabras: la Ley regula el aspecto estrictamente laboral de la seguridad, higiene y salud laborales, no sus aspectos sanitarios, industriales u otros. Respecto a las cooperativas, el art. 2.6 de la Ley se limita a reenviar a su legislación específica, en la que es de considerar el art. 118.5 de la Ley 3/1987, de 2 de abril, cuyo carácter básico proclama su Disposición final primera, 2; nada objeta la demanda sobre ello. En conclusión, pues, el contenido de los arts. 9, 10, 11, 39, 40 y 41 de la Ley 8/1988 ha de ser adscrito al título de competencia relativo a la «legislación laboral» (art. 149.1.7 C.E.), preferente en virtud de los argumentos que quedan expuestos. La Comunidad Autónoma vasca goza de las competencias de ejecución mencionadas en el art. 12.2 E.A.P.V., que la Ley 8/1988 salva expresamente en su art. 47.3.

C) No puede considerarse inconstitucional que la Ley 8/1988 distinga las «infracciones en materia de empleo y prestaciones de desempleo» como uno de los grupos en que queda dividida la categoría general de las infracciones de orden social. La Ley guarda así perfecta congruencia con la reciente evolución legislativa en la materia (R. D. L. 36/1978, art. 5; Leyes 51/1980 y 31/1984), que se ha caracterizado por haberse segregado la protección contra el desempleo del sistema de Seguridad Social (o más exactamente: de la esfera de «gestión institucional» de la Seguridad Social), con el fin de configurar como sector legislativo autónomo el del empleo. Este comprende la definición y ejecución de la política de empleo, el fomento del empleo, la protección por desempleo y los servicios de colocación y empleo. Todos estos aspectos forman parte de un todo organizado y articulado por el legislador en forma que no contradice la Constitución. Ni la Ley 51/1980 ni la Ley 31/1984 han sido recurridas ante este Tribunal. No parece, pues, que quepa tachar de contrario a la Constitución o al Estatuto Vasco la mera consideración de las infracciones en materia de empleo y prestaciones de desempleo como subgrupo de las infracciones de orden social.

La Constitución no incluye el «empleo» entre las materias enumeradas en los arts. 148.1 y 149.1. No puede decirse, sin embargo, que el empleo y el desempleo estén ausentes de la Constitución, como evidencian los arts. 40.1 y 41 del texto constitucional. Tampoco aparecen ni el empleo ni el desempleo en las cláusulas de asunción de competencias del Estatuto Vasco, pero el art. 9.2 c) del Estatuto manda a los poderes públicos vascos adoptar «medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo», aunque no cabe entender que este artículo presuponga que la Comunidad Autónoma goce de competencia en las materias reguladas en la legislación de empleo. El art. 9.2 c) E.A.P.V. es perfectamente conciliable con la ausencia de competencia autonómica en materia de fomento del empleo *sensu stricto*, de protección contra el desempleo o de colocación. El precepto estatutario señala únicamente una orientación o criterio de ejercicio de las competencias autonómicas realmente asumidas. Es una norma de programación final, no una norma de competencia; y tampoco cabe sostener que esta última pueda estar implícita en la primera o inferirse de ella. Pues bien: desde el punto de vista de la distribución de competencias, se bosquejan dos soluciones extremas. La primera es considerar que el sector legislativo «empleo» goza de «consistencia constitucional» específica; que la Constitución no lo atribuyó expresamente al Estado (sin perjuicio de que pudieran incidir en él algunas competencias reservadas al Estado como las de los apartados 2, 7, 13 o 17 del art. 149.1 C.E.); que, por tanto, es materia que pudo ser asumida por la Comunidad Autónoma vasca (art. 149.3, primer inciso, de la C.E.), y que al no hacerlo, corresponde al Estado (art. 149.3, segundo inciso). Esta es la tesis más congruente con la configuración autónoma y unitaria de la materia «empleo», que es plenamente respetuosa con la Constitución. Si se acepta esta tesis, desaparece todo problema, ya que todo lo concerniente al empleo (legislación y ejecución) pertenece al Estado. La segunda solución obligaría a la desmembración o disolución de lo que la legislación de empleo considera global y unitariamente. De este modo, lo que el legislador ha considerado unitariamente se fragmentaría en diferentes materias a efectos del orden de competencia. Este proceder solamente contaría con algún respaldo en lo tocante a la protección por desempleo (cfr. art. 41 C.E.), que habría de encuadrarse en la materia «seguridad social» (art. 149.1.17 C.E.). Pero ese respaldo falta absolutamente para los demás contenidos de la vigente legislación de empleo, como lo prueba la clara impertinencia de los títulos aducidos de adverso, que se reducen a dos: enseñanza (art. 16 E.A.P.V.) y promoción y desarrollo económico (art. 10.25 E.A.P.V.), pues la «capacidad de gasto» no es título de competencia. Sin perjuicio de que el ejercicio de las competencias educativas vascas pueda ser orientado hacia el incremento del empleo, la formación profesional ocupacional (cfr. art. 14 de la Ley 51/1980) constituye una medida cuya finalidad legal directa no es tanto lograr el desarrollo de la personalidad (art. 27.2 C.E.), cuanto facilitar la «incorporación al mundo laboral», la «reconversión» o la «mayor especialización profesional» (art. 14.1 Ley 51/1980), es decir, fines directamente relacionados con la colocación y, por lo tanto, con la «legislación laboral» (art. 149.1.7 C.E. y art. 16.1, 2 y 3 E.T.). La competencia de «promoción y desarrollo económico» habilita, ciertamente, para efectuar muy variados tipos de acción de fomento que pue-

den servir para incrementar el empleo en el País Vasco, pero no implica la posesión de ninguna competencia de definición y ejecución de una política específica de empleo.

Mas en el presente caso no es necesario decidir en toda su extensión y alcance el problema del reparto de competencias en materia de empleo. El punto que se ha de examinar y resolver es solamente si el Capítulo Cuarto y los demás preceptos concordantes con él de la Ley 8/1988 son contrarios o no al orden constitucional de competencias. A este respecto, se ha de señalar que el Capítulo Cuarto citado y las subsecciones 3.ª y 4.ª de la sección 2.ª del capítulo sexto, que se refieren a la materia de empleo, sustituyen o reemplazan a los arts. 27, 28, 29 y 30 de la Ley 31/1984, que prácticamente reproducen (Disposición final primera de la Ley 31/1984). Es decir: los citados preceptos de la Ley 8/1988 constituyen la garantía sancionadora administrativa de la única legislación de empleo existente, la dictada por el legislador estatal. Si no se pone en tela de juicio —y el recurso no lo hace— que las Cortes Generales podían dictar las Leyes 51/1980 y 31/1984 sin contrariar la Constitución, no se puede poner en duda la constitucionalidad del Capítulo Cuarto y de las dos subsecciones citadas del Capítulo Sexto, sección 2.º, de la Ley 8/1988. Así, la supuesta inconstitucionalidad de la Ley 8/1988 en lo que se relaciona con el empleo y desempleo sería puramente derivativa: dimanaría de la inconstitucionalidad de extensas partes de las Leyes 51/1980 y 31/1984, que no han sido impugnadas. La estimación del recurso conduciría a privar de garantía sancionadora, en mayor o menor extensión, a las normas estatales sobre empleo (las únicas existentes) y a dejar inerme al organismo gestor estatal (el INEM). El presente recurso, en la parte que ahora se examina, no es otra cosa más que un medio indirecto de impugnar las Leyes 51/1980 y 31/1984. En suma: no puede reprocharse inconstitucionalidad alguna a la Ley 8/1988 por el simple hecho de haberse atenido —al regular las infracciones y sanciones en materia de empleo— a la legislación vigente en esta materia. Otra conducta hubiera sido contraria a la seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.).

Por lo demás, y si se considerara —con el recurso— que las infracciones y sanciones en materia de prestaciones por desempleo deben adscribirse a la materia «seguridad social», valdría para ellas lo que enseguida se dirá. Las restantes infracciones y sanciones en materia de empleo están claramente fuera de los títulos autonómicos de competencia invocados (arts. 10.25 y 16 E.A.P.V.). Colocación, fomento del empleo, formación profesional ocupacional son «estadios previos» al contrato de trabajo o a la relación laboral, que deben o pueden preceder a ésta, cuya constitución, en todo caso, favorecen. Las Leyes laborales regulan estos estadios previos (por ejemplo, arts. 12.5, 16.1, 2 y 3 y 17.3 E.T.), que, desde el punto de vista constitucional, han de encuadrarse en la norma de competencia del art. 149.1.7 C.E.: «legislación laboral».

D) El Capítulo Tercero de la Ley recurrida regula las infracciones en materia de Seguridad Social. El recurso invoca el art. 18.2 a) E.A.P.V., pues entiende no respetada la competencia vasca de desarrollo legislativo y ejecución asumida en ese precepto estatutario. Pero ello no es así, pues puede afirmarse que, al menos en su mayoría, las normas del Capítulo Tercero de la Ley (y las de la subsección 2.ª, sección 2.ª, capítulo sexto) han de encuadrarse dentro del «régimen económico de la Seguridad Social», y no sólo porque las multas puedan constituir ingresos de la Seguridad Social. Ello es claramente perceptible en las normas relativas a la cotización y la percepción de prestaciones (núm. 1.5 del art. 14, los seis números del art. 15, arts. 17 y 18). Pero, aunque menos clara, también incide sobre el régimen económico de la Seguridad Social la garantía, por vía de sanción, de la regularidad en la afiliación o en la colaboración voluntaria para la gestión, lo mismo que la preservación de un desarrollo correcto y adecuado de las actividades de aseguramiento desempeñadas por las Mutuas Patronales. Ahora bien, en materia de régimen económico de la Seguridad Social corresponden al Estado todas las competencias normativas (arts. 149.1.17 C.E. y 18.2 E.A.P.V.).

Por otra parte, el legislador de la Ley 8/1988 se ha atenido al Derecho vigente. Nuestra Ley General de Seguridad Social es preconstitucional (es de 1974). Una perfecta concordancia positiva con los criterios constitucionales sólo será posible cuando se dicten en el futuro Leyes de Seguridad Social de nueva planta, en las que el legislador estatal determine y precise las esferas en que es posible el ejercicio de las potestades autonómicas de desarrollo legislativo y modele, de manera concorde con la Constitución, el régimen económico de la Seguridad Social (que podrá contar con normas sancionadoras que lo protejan). En cambio, la Ley 8/1988 pretende más modestamente sustituir los arts. 60 y 193 del Texto Refundido de la L.G.S.S. de 1974 (véase la Disposición final primera de la Ley impugnada). Claro es que la Ley 8/1988 no se limita simplemente a una *subrogatio*, sino que trata de regular las infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social conforme a las exigencias dimanantes del art. 25.1 C.E. Muchas normas del Capítulo Tercero se contraen virtualmente a reiterar —dándoles así rango y fuerza de Ley— preceptos hasta ahora contenidos en disposiciones reglamentarias con frecuencia preconstitucionales (así, ante todo, el Decreto 2.892/1970, de 12 de septiembre, Reglamento de Faltas y Sanciones del Régimen General).

E) La demanda pretende aplicar la doctrina de las SSTC 69 y 80/1988. Premisa necesaria para esa aplicación sería que la Ley 8/1988 se hubiera dictado en el ejercicio de una competencia estatal para fijar o establecer bases o normas básicas. Y esa premisa no se da. En su práctica totalidad la Ley 8/1988 descansa en competencias estatales que no son meras competencias de bases: art. 149.1.2 y 7; régimen económico de la Seguridad Social: art. 149.1.17; art. 149.3, inciso segundo, si se admite que la Comunidad Autónoma vasca no ha asumido competencias en materia de empleo. Por otra parte, no puede dejar de tenerse en cuenta la finalidad sistematizadora y clarificadora de la Ley 8/1988, que pretende perfeccionar, más que innovar, el Derecho vigente y, en todo caso, ajustarlo a las exigencias dimanantes del art. 25.1 C.E., muchas veces reduciéndose a reiterar con rango de Ley lo que ya se establece en disposiciones reglamentarias. Resulta de aquí que ni el Estado ha ejercitado una competencia constitucional para establecer bases, ni cabe reprochar falta de claridad y desorden a la nueva Ley. Más bien todo lo contrario. La demanda renuncia a examinar caso por caso lo que es materialmente básico y lo que no lo es. La indagación es innecesaria porque la Ley 8/1988 no se ha dictado en ejercicio de una competencia de fijación de bases, salvo en los concretísimos puntos que luego se dirán, en los que el carácter básico se infiere «con naturalidad» de su estructura (STC 69/1988, fundamento jurídico 6.º) y sin ninguna dificultad especial (STC 80/1988, fundamento jurídico 5.º).

En otro orden de cosas, y por lo que concierne al art. 47 de la Ley, que sirve a la actora para argumentar acerca de la inconstitucionalidad de otros diversos preceptos, su apartado 1.º distribuye la competencia sancionadora (estatal) entre diversas autoridades de la Administración estatal, centrales y periféricas, atendiendo para ello a la cuantía de la multa. El apartado 2 del

art. 47 salva la competencia sancionadora de las autoridades sanitarias y el apartado 3 hace lo propio con «las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral». El art. 47.1, por tanto, es una norma de distribución interna de competencia dentro de un ramo de la Administración estatal. En consecuencia, no puede ni debe interpretarse con más amplio alcance, o dicho de otro modo: no afecta ni a las competencias sancionadoras de otros ramos de la Administración estatal ni a las propias de otras Administraciones públicas. Los apartados 2 y 3 son casi superfluos para un operador jurídico razonable, pero cumplen una función clarificadora, quizás útil para la gran mayoría de los destinatarios de la Ley y no reñida con la seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.). Por lo que toca a la salvaguarda expresa de las competencias autonómicas, es muy conocida la jurisprudencia del Tribunal, que se inicia con la STC 95/1984, fundamento jurídico 2.°, según la cual sobre el legislador nacional no pesa el deber constitucional de salvaguardar expresamente las competencias autonómicas. Toda norma, estatal y autonómica, debe interpretarse —y aun integrarse— de conformidad con el orden de competencias. Eso es lo que reclama el art. 47.3 de la Ley 8/1988. A este precepto no puede acusársele de inconstitucional para solicitar en consecuencia su nulidad. Lo que dice es plenamente conforme con la Constitución y el Estatuto vasco. Acaso pueda calificárselo de incompleto. Tal vez quepa sostener que hubiera sido preferible salvar la competencia de las Comunidades Autónomas con una cláusula más general. De ahí, sin embargo, no se infiere su inconstitucionalidad. Simplemente habrá que entenderlo completado o integrado con arreglo al orden de competencias, en el sentido de que el art. 47.1 tampoco afecta a las competencias sancionadoras que pudieran ejercer legítima y efectivamente otros órganos autonómicos distintos de las autoridades laborales con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral. El art. 47.2 podría reclamar un similar complemento o integración.

Interpretado o integrado de esta manera el art. 47.3, caen por su base los argumentos de la demanda con que se razona la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley en su «relación» con el art. 47.1. El art. 47.1 no despoja a la Comunidad Autónoma de aquellas competencias de ejecución (sancionadoras) que realmente le correspondan según su Estatuto y que esté en efectiva disposición de ejercer por haberle sido traspasados los correspondientes servicios o contar con servicios propios de acuerdo con los arts. 12.2 ó 18.4 E.A.P.V. (cfr. STC 18/1982, fundamento jurídico 6.°). El art. 47.1 se limita a distribuir las competencias propias de un ramo de la Administración estatal. Y otro tanto cabe decir del art. 46.4. Consecuentemente, son inatendibles los razonamientos referidos a los arts. 25, 26, 27, 28, Capítulo Tercero, 29 y 30, 43 y 45. Alguna mayor atención merecen las argumentaciones relativas a los arts. 39 y 42 (1 y 2), porque estos preceptos contienen atribuciones específicas de competencia a órganos centrales (Gobierno: art. 39; Secretaría General para la Seguridad Social: art. 42.1: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: art. 42.2).

El art. 39, virtual reproducción del art. 57.4 E.T., habilita al Gobierno para acordar la suspensión de las actividades laborales o, «en caso extremo», el cierre del centro de trabajo «cuando concurran circunstancias de especial gravedad en las infracciones referidas a la seguridad e higiene y salud laborales». En materia laboral corresponde a la Comunidad Autónoma la mera o simple ejecución de la legislación estatal (art. 12.2 E.A.P.V.). El ámbito de la ejecución se desborda cuando la propia estructura de la norma impide la consecución del mínimo de homogeneidad aplicativa necesaria u ofrece un riesgo claro y grave de hacer surgir desigualdades de aplicación incidentes en los derechos constitucionales de los ciudadanos. En el caso del art. 39, la suspensión de actividades laborales y el cierre del establecimiento repercuten en el núcleo mismo del derecho de libertad de empresa (libre prosecución de las actividades empresariales). Reservar al Gobierno la apreciación de las circunstancias de «especial gravedad» o del «caso extremo» que justifica el cierre garantiza mejor un trato igual a los empresarios sancionados. Esta reserva excepcional de competencia a favor del Gobierno se justifica menos en el art. 149.1.7 C.E. que en el art. 149.1.1 C.E. en relación con el art. 38 C.E. (y con el art. 25.1 C.E., si se entiende que suspensión y cierre tienen carácter sancionador). La «regulación de las condiciones básicas» puede perfectamente incluir —y así sucede con el art. 39— la reserva de facultades ejecutivas cuando ello sea necesario para asegurar la igualdad (STC 154/1988, fundamentos jurídicos 3.° y 5.°).

Similar argumentación abona la reserva que el art. 42.1 hace a favor de la Secretaría General para la Seguridad Social para decretar la intervención temporal de las Mutuas Patronales (con o sin remoción de los administradores) o el «cese en la colaboración» cuando «las circunstancias que concurran en la infracción así lo aconsejen» (apreciación discrecional). Con estas medidas se trata de afrontar situaciones de actuación gravemente irregular realizada por alguna de estas entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social. Tales situaciones pueden afectar a muchos trabajadores y lesionar la estabilidad financiera y la gestión eficaz del sistema de Seguridad Social, lo que obliga a una acción «uniforme y coordinada que garantice la eficacia de las medidas adoptadas», y así justifica «la inclusión en las bases de meros actos de ejecución» (STC 48/1988, fundamento jurídico 26). Nótese que la competencia atribuida a un órgano administrativo central por el art. 42.1 podría fundamentarse tanto en el art. 149.1.1 C.E. en relación con el art. 38 C.E. como en la mera competencia de legislación básica del art. 149.1.17 C.E. La cita del art. 38 C.E. obedece al claro carácter profesional de la actividad de las Mutuas, así como al carácter de sus asociados (empresarios), aunque las Mutuas no pueden repartir beneficios.

El art. 42.2 contiene una referencia incidental a la autorización del Ministerio de Trabajo necesaria para constituir una Mutua Patronal. El precepto presupone lo dispuesto en los arts. 203 a) y 206.1 de la L.G.S.S. de 1974. Es dudoso, pues, que semejante mención pueda ser estimada como una afirmación de competencia estatal. Si se quisiera interpretar así, ha de tenerse en cuenta que la autorización de constitución de las Mutuas Patronales implica su incorporación al sistema nacional de Seguridad Social, esto es, las constituye en participantes de la función pública de Seguridad Social, lo que abonaría que se reputara «básico» el otorgamiento de título administrativo a los efectos de los apartados 1 y/o 17 del art. 149.1 C.E. En último extremo, el art. 42.2 podría ser referido a las Mutuas que actúen en varias provincias pertenecientes a más de una Comunidad Autónoma (cfr. art. 203 a] de la L.G.S.S. de 1974). En conclusión, los arts. 39 y 42.1 y 2 no son contrarios a la Constitución.

F) De entre los preceptos recurridos atinentes a la Inspección de Trabajo deben excluirse a limine los arts. 42.1, 46.4 y 47.1 de la Ley 8/1988. Los tres preceptos obligan a que ciertos órganos estatales resuelvan a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ya se ha razonado, sin embargo, que los mismos no contrarían la Constitución ni el Estatuto Vasco y que son plenamente respetuosos con el orden de compe-

tencias. Siendo así, no hay lesión alguna de las competencias vascas por razón de que sus preceptos impongan que la decisión se adopte a propuesta de la Inspección. En cuanto a los arts. 1.2, 11.3, 36.1, 48, 49.4 y 52 de la Ley, su correcta intelección pasa por entender que la «Inspección de Trabajo y Seguridad Social» designa una función o actividad, no un cuerpo de funcionarios. Hay que excluir esta última interpretación por dos razones: primera, porque el art. 26 de la Ley 30/1984 prohíbe la patrimonialización corporativa de las funciones públicas; y segunda, porque el art. 49.1 y 2 de la propia Ley 8/1988 cita funcionarios de dos cuerpos cuando trata de proteger la labor inspectora. Por lo demás, esta interpretación es la única congruente con las normas internas y los convenios internacionales relativos a la Inspección de Trabajo, es decir, la única que viene abonada por una consideración sistemática. Basta con leer los cuatro primeros artículos de la Ley 39/1962 y los arts. 3 del Convenio 81 y 6 del Convenio 129 de la O.I.T. Interpretados de esta manera, los artículos impugnados son absolutamente indecisorios respecto al punto que indebidamente la demanda pretende plantear, a saber: si la Ley 8/1988 excluye o impide la creación de una organización propia de la Comunidad Autónoma, y servida por sus propios funcionarios, que ejerza funciones de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Aquellos preceptos ni lo excluyen ni lo hacen posible. Es igualmente indecisorio el art. 49.1 y 2 de la Ley, que se refiere a los funcionarios de dos cuerpos estatales. Es claro que ninguna vulneración del bloque constitucional se produce porque el legislador se haya limitado a regular las infracciones por obstrucción a la labor inspectora con exclusiva referencia a los únicos cuerpos de funcionarios que por ahora ejercen funciones inspectoras o participan en ellas. De nuevo, pues, la Ley 8/1988 parte de la situación existente. De ningún modo el art. 49.1 y 2 tiene significado excluyente o impeditivo. Es más: el texto del art. 49.3 (que habla sólo de «actuación inspectora») podía servir de palanca para extender lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del propio artículo a una hipotética Inspección autonómica de Trabajo y Seguridad Social.

Ahora bien, el razonamiento anterior sólo demuestra que los preceptos citados en el punto 3 del suplico de la demanda no son contrarios al bloque de constitucionalidad, pues no violan la Constitución ni el Estatuto Vasco (no vulneran, en especial, los arts. 12.2 y 18.2 y 4 E.A.P.V.). Interpretados debidamente, los preceptos impugnados no son relevantes para la cuestión sobre la que el órgano recurrente pretende que el Tribunal se pronuncie. Y ello porque puede demostrarse que los preceptos son conformes al bloque de constitucionalidad, sin necesidad de decidir in abstracto si las competencias vascas de los arts. 12.2 y 18.2 y 4 E.A.P.V. permiten la creación de una Inspección vasca de Trabajo y Seguridad Social y, más aún, impiden al legislador estatal optar por una sola Inspección de Trabajo y Seguridad Social para toda España (ahora en sentido orgánico, no funcional), servida por funcionarios de un cuerpo nacional (o de varios) en el sentido del art. 28 de la Ley 12/1983 (STC 154/1988, fundamento jurídico 1.°). No obstante, y aun cuando se trate de un punto que no se debe examinar, no ofrece duda que la opción por una sola Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en sentido orgánico) servida por funcionarios de un cuerpo nacional (o de varios) tiene perfecto amparo en el art. 149.1.18 C.E. (cfr. SSTC 25/1983, fundamento jurídico 4.°, y 76/1983, fundamento jurídico 45). En relación con ello, carece de la más mínima solidez en Derecho la tesis de que la Ley 30/1984, Disposición adicional novena, T.7, ha desnacionalizado el Cuerpo Nacional de Inspectores de Trabajo al cambiar su denominación. El carácter nacional, en sentido sustantivo, le viene a este Cuerpo de funcionarios no de su *nomen*, sino de una decisión del legislador contenida principalmente en el art. 15 de la Ley 39/1962, precepto no derogado ni modificado por la Ley 30/1984. Ha de resaltarse que, desde el punto de vista del orden de competencias, la noción «Cuerpo Nacional de Funcionarios» cobró relieve en la jurisprudencia constitucional, como posible objeto de una decisión básica, antes de que fuera examinada la constitucionalidad del art. 35 del proyecto de L.O.A.P.A. (art. 28 de la Ley 12/1983), pues lo utilizó la STC 25/1983. No es dudoso, por tanto, que sigue estando en vigor la decisión del legislador preconstitucional en favor del carácter nacional del Cuerpo hoy llamado Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Esta opción no es contraria a la Constitución en general ni al orden de competencias en especial, puesto que puede conceptuársela de decisión básica amparada en el art. 149.1.18 C.E. (por lo que toca a la Seguridad Social, esta decisión podría ampararse igualmente en la competencia del art. 149.1.17 C.E., relativa a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social).

Queda por añadir que se han suscrito convenios de colaboración en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social con diversas Comunidades Autónomas, siendo la del País Vasco la única que, al menos hasta el momento, no ha creído conveniente aceptar esta fórmula.

Concluye el Abogado del Estado su escrito de alegaciones con la súplica de que, previos los trámites legales, se dicte en su día Sentencia por la que se desestime en su totalidad el recurso, al no ser contrarios a la Constitución los preceptos impugnados.

5. Por providencia de 21 de diciembre de 1995, se concedió, al amparo de lo dispuesto en el art. 84 LOTC, un plazo de diez días para que las partes comparecientes alegasen acerca de la incidencia que pudieran tener en el proceso de inconstitucionalidad las reformas legales realizadas sobre la Ley impugnada, en especial por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo (BOE 31.12); la Ley 10/1994, de 19 de mayo, de medidas urgentes de fomento de la ocupación (BOE 23.5); la Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social (BOE 23.5); el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social (BOE 29.6); la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (BOE 31.12); el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE 29.3); y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (BOE 10.11).

Mediante escrito de 10 de enero de 1996, el Letrado del Gobierno Vasco afirma que la normativa de referencia no resuelve la controversia competencial suscitada en su momento con ocasión de la publicación de la Ley 8/1988, por lo que solicita que se considere subsistente aquella controversia.

Mediante escrito de 23 de enero de 1996, y previo acuerdo del Consejo de Ministros del anterior día 19, el Abogado del Estado afirma que los criterios manifestados en su momento por esa representación se han mantenido y confirmado por las Leyes de referencia. En lo que se refiere a los preceptos concretos objeto del recurso de inconstitucionalidad, las citadas Leyes,

o bien han introducido modificaciones en la Ley 8/1988 que no afectan a los preceptos objeto del recurso, o bien, en los supuestos en que se han producido modificaciones en los citados preceptos, las mismas no han alterado, significativamente, los criterios que sustentan la regulación contenida en la Ley 8/1988. Singularmente, el art. 47 de esta Ley no ha sufrido modificaciones sustanciales en relación a los criterios que definen la Ley 8/1988. Por otra parte, la Ley 11/1994 establece de modo expreso el carácter de Cuerpo Nacional para el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y prevé, también expresamente, fórmulas de adscripción a las Administraciones Autonómicas de dichos funcionarios, con lo que se confirman las tesis mantenidas por el Estado acerca de los preceptos de la Ley 8/1988 que hacen referencia a la citada Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Finalmente, la Ley 31/1995 reafirma las normas de atribución de competencias sancionadoras contenidas en la Ley 8/1988, a la vez que establece de modo expreso el carácter de legislación laboral, dictada al amparo del art. 149.1.7 C.E., de la materia regulada en la misma y la distingue de otras materias en las que las competencias normativas del Estado ya no serían exclusivas. En consecuencia, el Gobierno entiende que deben mantenerse los criterios que sirven de base a la regulación contenida en la Ley 8/1988, en los términos en que fueron expresados en el inicial escrito de alegaciones.

6. Por providencia de 26 de noviembre de 1996, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La representación del Gobierno vasco impugna la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones del orden social, en los términos expuestos en los antecedentes, por entender que desconoce las competencias que, constitucional y estatutariamente, corresponden al País Vasco. El patente contenido conflictual del presente recurso obliga a comenzar su análisis excluyendo la posible pérdida de objeto debida a las alteraciones sufridas por algunos de los preceptos impugnados en virtud de normas posteriores.

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, ha derogado, entre otros, los arts. 9 a 11 de la Ley 8/1988. Pero estas derogaciones al igual que las modificaciones realizadas en esta Ley por, entre otras, las Leyes 22/1993, 10/1994, 11/1994 y el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (E.T.), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que deroga en gran medida las Leyes 10 y 11/1994, no privan ni siquiera parcialmente de objeto al presente recurso de inconstitucionalidad, pues si se discute la atribución de competencias debe recordarse que la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia (...) no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando aquéllas exigen aún, porque así lo demandan las partes (...), una decisión jurisdiccional que constate si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada y precise su definición constitucional y estatutaria (SSTC 182/1988, fundamento jurídico 1.°, y 194/1994, fundamento jurídico 2.°). Es decir, que partiendo de la base del carácter concreto de la reclamación competencial, el objeto procesal permanece pese a los cambios legislativos cuando se trate de una competencia controvertida (STC 248/1988, fundamento jurídico 2.°). Criterios que también tienen aplicación cuando, como aquí es el caso, se trata de un recurso de inconstitucionalidad con fundamento en incompetencia, porque también en él habrá de tenerse en cuenta si se produjo alguna extralimitación competencial (STC 43/1996, fundamento jurídico 3.°). Como se ha recogido en los antecedentes, en el presente caso, el Gobierno Vasco considera subsistente la controversia competencial y el Gobierno de la Nación entiende que deben mantenerse los criterios que sirven de base a la regulación contenida en la Ley 8/1988 (...), en los términos en que fueron expresados en el escrito de alegaciones inicialmente formulado por el Abogado del Estado.

2. En la súplica de su escrito de interposición del recurso la representación del Gobierno Vasco solicita, en primer lugar —y hay que entender que de modo principal—, que se declare la «inconstitucionalidad formal» de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social, basándose en dos tipos de motivos: por no contener la misma ninguna disposición en que expresamente aparezcan señalados los preceptos que tengan carácter básico y por adoptar una sistemática ajena al reparto competencial operado por el bloque de constitucionalidad en materia Laboral, de Sanidad y de Seguridad Social, lo que perturbaría gravemente la claridad del ordenamiento jurídico, situando a la Comunidad Autónoma recurrente en una posición de inseguridad jurídica respecto al ejercicio de las competencias que ostenta en virtud de los arts. 12.2 y 18.1 y 2 de su Estatuto (E.A.P.V.).

En cuanto al primero, cierto es que, según venimos repetidamente afirmando, el legislador debe declarar expresamente el carácter básico de las normas o, en defecto de tal declaración, que las mismas han de tener una estructura de la que quepa inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básicas (SSTC 69/1988, 227/1988, 15/1989 y 131/1996).

Y, en el presente caso, ciertamente, la Ley impugnada no contiene mención al carácter básico de sus preceptos. Pero, la impugnación del Gobierno Vasco, fundada esencialmente en que algunas de las infracciones contempladas en la Ley 8/1988 desconocen las competencias de desarrollo legislativo del País Vasco en materia de sanidad interior (art. 18.1 E.A.P.V.), y formulada en términos genéricos con «renuncia actual a un examen de cada uno de los preceptos de la Ley 8/1988 a fin de contrastar su carácter básico», por entender más lógico «diferir dicho examen al momento en que el Parlamento Vasco dicte una ley ordenadora de la materia», resulta inviable por su misma inconcreción, sin necesidad de entrar a decidir si, como replica el Abogado del Estado, los preceptos de la Ley que penalizan infracciones con incidencia sanitaria (arts. 9, 10 y 11) lo hacen desde una perspectiva que obliga a incardinarlos en la legislación laboral, que corresponde exclusivamente al Estado ex art. 149.1.7 C.E.

En efecto: desde la STC 11/1981 ha venido declarando este Tribunal que el recurso de inconstitucionalidad «no lo establecen la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal como impugnación dirigida contra un bloque o una parte del sistema normativo o del ordenamiento jurídico» sino que en él se trata, tan sólo, «de enjuiciar, exclusivamente, los textos legales y las fórmulas legislativas que no se encuentren expresamente derogados» (fundamento jurídico 4.°; en el mismo sentido, STC 332/1993, fundamento jurídico 3.°). Y también hemos afirmado que no sería legítima «la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativos que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecido en la C.E. y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía» (STC 49/1984, fundamento jurídico 2.°).

Por consiguiente, si el Gobierno Vasco ha diferido la concreción de los preceptos de la Ley que son objeto de su impugnación a un momento futuro, el Tribunal Constitucional no puede ahora, sin esa determinación (que conlleva la consiguiente ausencia de la fundamentación exigible al recurrente — ATC 577/1984, fundamento jurídico 2.°; y STC 28/1991, fundamento jurídico 8.°-), pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad global del bloque normativo que se pretende. En consecuencia, faltan los presupuestos que permitirían aplicar al caso la doctrina general acerca de lo básico a la que más arriba se ha hecho referencia y, por consiguiente el presente motivo del recurso resulta inadmisible.

3. Por razones semejantes, también ha de rechazarse la pretensión, a la que se ha hecho referencia en segundo lugar, de declaración de inconstitucionalidad fundamentada en la sistemática de la Ley, que el recurrente considera «artificial y enormemente perturbadora desde la perspectiva competencial» hasta el punto de integrar una «inconstitucionalidad formal». Las perturbaciones a que el recurrente alude nacen, en esencia, de la forma elegida por el legislador para efectuar el deslinde competencial.

En efecto, en el Capítulo Séptimo (Disposiciones comunes), el art. 47 de la Ley, relativo a la «atribución de competencias sancionadoras» preceptúa lo siguiente:

> «1. Las infracciones serán sancionadas, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por los Directores Provinciales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hasta 1.000.000 de pesetas; por el Director general competente por razón de la materia, hasta 5.000.000 de pesetas; por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social hasta 10.000.000 de pesetas; y por el Consejo de Ministros, a propuesta del de Trabajo y Seguridad Social, hasta 15.000.000 de pesetas.
>
> 2. La atribución de competencias a que se refiere el apartado anterior no afecta al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a las autoridades sanitarias.
>
> 3. Asimismo, tampoco afecta al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a las Autoridades laborales de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, que se efectuará de acuerdo con su regulación propia en los términos y con los límites previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación.
>
> 4. En materia de sanciones a los trabajadores o asimilados, peticionarios y beneficiarios de prestaciones o subsidios y pensiones se estará a lo dispuesto en el art. 46.2.»

Ciertamente, la determinación del contenido del precepto, desde la perspectiva competencial requiere un proceso interpretativo que no resulta precisamente facilitado por la sistemática de la Ley. Pero, los defectos de la técnica legislativa empleada no bastan para extraer la conclusión de inconstitucionalidad que se pretende en el recurso.

Y ello no sólo porque, conforme a la doctrina de este Tribunal, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» (STC 109/1987, fundamento jurídico 3 c]) y «el control jurisdiccional de la Ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco, a la constricción..... del ámbito de libre configuración del legislador» (STC 226/1993, fundamento jurídico 5.°, *in fine)*, sino, sobre todo, porque la estructura interna de las disposiciones estatales no resulta relevante por sí sola desde la perspectiva competencial; sino que sólo puesta en relación con el contenido concreto de los preceptos puede afectar a la distribución constitucional de competencias. Y esa cuestión ha de ser analizada puntualmente, sin que el resultado de ese análisis pueda anticiparse en base a un juicio genérico, extraído de la estructura de la Ley. Pues, como dijimos en la STC 341/1993, este Tribunal no puede «pronunciarse sobre la interpretación de los preceptos constitucionales al margen del enjuiciamiento que deba hacer, en un proceso como éste, de las concretas disposiciones de ley impugnadas (fundamento jurídico 2.°).

4. Rechazada, pues, la pretensión de declaración de inconstitucionalidad *in toto* formulada por la representación del recurrente, procede examinar los reproches dirigidos a los preceptos singularmente impugnados de la Ley 8/1988.

Estos preceptos se reúnen en la súplica del escrito de interposición del recurso en dos grupos, el primero de los cuales comprende todos aquellos a los que se imputa la infracción del orden de competencias por reservar al Estado facultades de ejecución en materias de Seguridad Social y Sanidad, que corresponderían al País Vasco según los arts. 12.2 y 18.1 y 2 de su Estatuto. El segundo engloba las disposiciones de la Ley pretendidamente contrarias al bloque de la constitucionalidad, en cuanto retendrían para el Estado competencias de ejecución en materia laboral y de Seguridad Social relativas a la función de inspección. Importa precisar, sin embargo, que en ninguno de dichos grupos se impetra la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 9, 10 y 11, que forman la Sección 2.ª (Infracciones en materia de seguridad e higiene y salud laborales») del Capítulo Segundo, (Infracciones laborales), de modo que forzosamente han de quedar al margen de nuestro análisis, aparte de que las argumentaciones de orden sistemático que contiene la demanda a propósito de tales normas en ningún caso podrían tenerse por un motivo impugnatorio válido, según se ha expuesto anteriormente.

Los preceptos legales de la Ley 8/1988 comprendidos en el primer grupo de los antes aludidos son los arts. 12 a 24, integrantes en su totalidad del Capítulo Tercero de la Ley (Infracciones en materia de Seguridad Social), los arts. 25 a 30, que componen el Capítulo Cuarto (Infracciones en materia de empleo y prestaciones de desempleo), y, finalmente, los arts. 43 (sanciones a los empresarios que colaboran voluntariamente en la gestión) y 45 (sanciones accesorias a los empresarios en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo, formación ocupacional y protección por desempleo).

La mayoría de estos preceptos se impugnan en relación con el art. 47.1 de la Ley 8/1988, de conformidad con el cual las infracciones serán sancionadas, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por los Directores Provinciales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hasta 1.000.000 de pesetas; por el Director General competente por razón de la materia, hasta 5.000.000 de pesetas; por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social hasta 10.000.000 de pesetas; y por el Consejo de Ministros, a propuesta del de Trabajo y Seguridad Social, hasta 15.000.000 de pesetas». Ciertamente, el apartado 3 de ese mismo art. 47 —al modo de lo que el apartado 2 hace respecto de las autoridades sanitarias— establece que la atribución de competencias a que se refiere el apartado 1 no afecta al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a las Autoridades laborales de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, que se efectuará de acuerdo con su regulación propia en los términos y con los límites previstos

en sus respectivos Estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación». Pero el recurrente entiende que esta salvedad a lo establecido en el art. 47.1 no hace sino confirmar la voluntad del legislador estatal de excluir a las autoridades autonómicas de la potestad sancionadora en los ámbitos a que se refieren los preceptos impugnados. Ciñendo la salvedad a la ejecución de legislación laboral, se estaría excluyendo la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas en las materias de seguridad social, empleo y prestaciones por desempleo.

En efecto, siguiendo el orden expositivo de la demanda y comenzando, pues, por los arts. 25, 26, 27 y 28.1, 2 y 4 afirma el representante del Gobierno vasco que de la sistemática de la Ley se infiere con naturalidad que lo que se salvaguarda en el art. 47.1 es la imposición de sanciones por las infracciones tipificadas en el Capítulo Segundo (titulado «Infracciones laborales») y, consecuentemente, no por las comprendidas en los Capítulos Tercero (Infracciones en materia de Seguridad Social) y Cuarto (Infracciones en materia de empleo y prestaciones por desempleo). En relación con estas ultimas infracciones, la competencia para imponer las sanciones correspondería a la Administración Central, lo cual contraviene el orden competencial que en materia laboral establecen los arts. 149.1.7 C.E. y 12.2 E.A.P.V.

Así planteado el problema, es claro que el reproche de vulneración constitucional, y la petición de declaración de inconstitucionalidad consiguiente, no debiera dirigirse contra los preceptos tipificadores de las infracciones, sino únicamente contra el precepto que establece la competencia para la imposición de las sanciones correspondientes a las mismas, esto es, el art. 47. Mas, aparte de esta elemental constatación, también resulta evidente que lo que realmente se impugna del art. 47 es una exclusión: la que se deduce tanto de la atribución competencial contenida en su apartado 1 cuanto de la salvedad que se expresa en el apartado 3, consistente en atribuir al Estado y privar, por consiguiente, a las Comunidades Autónomas de potestad sancionadora respecto de (en lo que ahora inmediatamente importa) las infracciones contempladas en el Capítulo Cuarto de la Ley. Tal es lo que, habida cuenta de la materia sobre la que ese Capítulo versa, (Infracciones en materia de empleo y prestaciones de desempleo), se estima lesivo de la competencia del País Vasco de ejecución de la legislación laboral.

5. Punto de partida inexcusable ha de ser, entonces, la verificación de la existencia de la exclusión señalada, y esto implica determinar si los arts. 25, 26, 27 y 28.1, 2, 3 y 4 de la Ley se incardinan en una materia distinta de la de «legislación laboral», en la que ostenta competencias de ejecución de la normativa estatal la Comunidad actora (art. 12.2 E.A.P.V.). Estos preceptos han sido modificados, y algunos de sus apartados derogados, por las Leyes 10/1994 y 11/1994. Pero, como ha quedado dicho, ello no es relevante para nuestro análisis, pues la controversia competencial sigue viva.

La Ley recurrida, tras definir con carácter genérico lo que ha de entenderse por infracciones en materia de colocación y empleo y protección por desempleo (art. 25), tipifica en la Sección 1.ª del Capítulo Cuarto las «infracciones de los empresarios en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo, en general, y formación profesional ocupacional», rúbrica a la que la Ley 11/1994 ha añadido las infracciones de las agencias de colocación. Así, se hace con detalle en los artículos 26 (infracciones leves), 27 (infracciones graves) y 28.1,2 y 4 (infracciones muy graves).

De la lectura de los preceptos citados se infiere con toda claridad que han de ubicarse en la materia «legislación laboral» (art. 149.1.7.ª C.E.), pues tipifican las infracciones de deberes y prohibiciones legalmente impuestos a los empresarios —principalmente por el Estatuto de los Trabajadores (E.T.) en sus arts. 16 y 17— respecto de las actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios. Este encuadramiento de dichos preceptos en la materia laboral implica que, de acuerdo con lo establecido en los arts. 149.1.7.ª C.E. y 12.2 E.A.P.V., corresponde al País Vasco la potestad sancionadora sobre las infracciones mencionadas que se cometan en su ámbito territorial, cosa que no impide en modo alguno la Ley recurrida en el presente proceso. En efecto, el art. 47 no puede tenerse, frente a lo considerado en el recurso, por norma excluyente de la indicada competencia autonómica, sino que, por el contrario, ésta ha de estimarse comprendida en la excepción que, en el apartado 3 del citado precepto, se hace de la ejecución de la legislación laboral. Esta remisión ha de entenderse realizada al ámbito competencial que a las CC.AA. corresponde y no al contenido del Capítulo Segundo de la Ley.

Así lo hace sustancialmente la representación del Gobierno Vasco, según la cual los citados preceptos pertenecen al campo de la legislación laboral, si bien su ubicación sistemática (en el Capítulo Cuarto en vez de en el Capítulo Segundo) permite inferir —se aduce— que la Ley pretende desvincularles de la salvedad del art. 47.3. Mas, con independencia de tal ubicación, el Abogado del Estado observa, por su parte, que colocación, fomento del empleo y formación profesional ocupacional —materias a las que se refieren las infracciones tipificadas en la Sección 1.ª del Capítulo Cuarto— han de encuadrarse en la norma de competencia del art. 149.1.7.ª C.E. Ambas representaciones concuerdan, por tanto, en la remisión de los citados artículos al título competencial mencionado. Remisión que, en principio, debe compartirse, toda vez que las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en dicho título, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional.

Por consiguiente, ningún reproche de inconstitucionalidad merece el art. 47 de la Ley recurrida en conexión con los arts. 26, 27 y 28.1,2 y 4. La potestad sancionadora autonómica puede ejercerse en relación con las infracciones tipificadas en dichos preceptos —como previene el art. 47.3-. Pero, cuando la vulneración afecte a los ingresos y gastos fiscales de la Seguridad Social —como sucede con la contemplada en el art. 28.3— precisa de un examen independiente, dada la posible incidencia de la competencia estatal sobre el régimen económico de la misma.

6. El recurrente alega seguidamente que el art. 47 de la Ley incide en inconstitucionalidad al atribuir su apartado 1 a órganos de la Administración del Estado la competencia para la imposición de las sanciones correspondientes a las infracciones tipificadas en el Capítulo Tercero en materia de Seguridad Social. No es sólo que la Ley haya ignorado las competencias de desarrollo legislativo que ostenta al respecto la Comunidad Autónoma actora según el art. 18.2 E.A.P.V., sino que —afirma el Letrado del Gobierno Vasco— le niega la mera ejecución en la referida materia. Sin embargo, es este aspecto de la ejecución, dentro del que se comprende el ejercicio de la potestad sancionadora, y no el de la competencia normativa del País Vasco en materia de Seguridad Social, el único en el que descansa la impugnación, como se advierte tanto en la argumentación de la representación actora cuanto en la súplica de su recurso, pues los preceptos del Capítulo Tercero son impugnados, según se ha visto, sólo en función de la atribución de aquella potestad sancionadora contenida en el art. 47 de la Ley 8/1988.

Hay que compartir, en efecto, que de la estructura del citado art. 47 —titulado, según se dijo, «atribución de competencias sancionadoras» se infiere con nitidez la exclusión en la materia de Seguridad Social de cualquier potestad sancionadora no perteneciente a la Administración estatal, toda vez que la salvedad del apartado 3 implica, de un lado, un reconocimiento expreso (y excepcional, por referencia a lo dispuesto en el apartado 1) de la competencia de las autoridades autonómicas solamente respecto a la ejecución de la legislación laboral y, de otro y a *sensu* contrario, una reserva al Estado (a las autoridades señaladas en el citado apartado 1, por tanto) de la competencia sancionadora sobre las demás infracciones del orden social tipificadas en la Ley.

Pero no es sólo el art. 47 el que aquí ha de tenerse presente, ya que la atribución de competencias sancionadoras que el precepto efectúa debe conectarse con la previsión contenida en al art. 46.4, a tenor del cual «la imposición de las sanciones (a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones en materia de empleo, formación profesional ocupacional, ayudas para fomento del empleo, protección por desempleo y Seguridad Social) por infracciones leves y graves corresponde a la Entidad Gestora; la de las muy graves compete a la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social». Esto significa que, mientras que la potestad sancionadora sobre los empresarios o asimilados, las Mutuas Patronales (en la actualidad denominadas Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social) y las empresas que colaboran voluntariamente en la gestión compete a los órganos estatales enumerados en el art. 47.1 —siendo todas las sanciones principales de carácter pecuniario (art. 37)—, la potestad sancionadora sobre los trabajadores pertenece al ente y al órgano, asimismo estatales, que menciona el art. 46.4. Por consiguiente, esta ultima disposición, impugnada también por el Gobierno Vasco, debe analizarse en clave competencial al tiempo que el art. 47 cuando, como ocurre con algunos preceptos del Capítulo Tercero, se trata de determinar a qué autoridad corresponde ejercer aquella potestad en relación con las infracciones cometidas por trabajadores.

Así las cosas, la inconstitucionalidad del art. 47 tendría lugar en el supuesto de que las infracciones que contempla el Capítulo Tercero de la Ley 8/1988 se incardinaran en una materia sobre la que el País Vasco poseyera estatutariamente competencias de ejecución. Pues bien: en la determinación de tal extremo conviene empezar por recordar que el art. 149.1.17 C.E. atribuye al Estado competencia exclusiva sobre «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». Por su parte, el art. 18.2 E.A.P.V. establece que «en materia de Seguridad Social corresponderá al País Vasco: a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma. b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social».

Ha de distinguirse, consiguientemente, entre la Seguridad Social y su régimen económico como materias competencialmente distintas. Respecto a la primera es evidente que, ostentando el País Vasco competencias ejecutivas, le corresponde ejercitar las potestades sancionadoras que garanticen el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle (STC 102/1995, fundamento jurídico 32). En cuanto a la segunda, la delimitación del ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma requiere mayores precisiones, pues la atribución al Estado o a las Comunidades Autónomas del «régimen» en una determinada materia comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, fundamento jurídico 4.º y 38/1983, fundamento jurídico 3.º); pero implica también un «plus»: además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. Eso es lo que sucede en el caso del régimen económico de la Seguridad Social.

Como dijimos en la STC 124/1989, «del art. 149.1.17.ª de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga sólo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional. El designio perseguido con el acantonamiento del «régimen económico» dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un «régimen público», es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1.ª de la Constitución). Debe tenerse en cuenta a este propósito que en el momento de aprobarse la Constitución había sido ya creada la Tesorería General de la Seguridad Social para hacer efectivos los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja, y este dato resulta relevante para la correcta interpretación del art. 149.1.17.ª, en la medida en que, como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional, la mención separada del «régimen económico» como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas» (fundamento jurídico 3.º).

Tal punto de partida obliga a delimitar cuáles, de entre las competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social, en virtud de lo dispuesto en el art. 18.2.a) y b) de su Estatuto, corresponden a la Comunidad Autónoma recurrente. Delimitación que, en principio puede llevarse a cabo precisando que son todas, excepto las que quepa atribuir al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social. Ello obliga a determinar el contenido de esa competencia estatal.

7. En la citada STC 124/1989 llegamos, con carácter general, a la conclusión de que «las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social» (fundamento jurídico 3.º, *in fine)*.

Concretando ese principio genérico, afirmamos ulteriormente, analizando la distribución de competencias respecto de determinados actos instrumentales de la obligación de contribuir (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) que tales actuaciones no son ajenas al régimen económico, pero tampoco constituyen, exclusivamente, régimen económico. Y, en consecuencia,

declaramos que el respeto a la facultad ejecutiva del Estado exigía el aseguramiento de la comunicación inmediata de esos actos, sin perjuicio de las competencias de ejecución de los mismos por parte de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, precisamos que el control del cumplimiento de los correspondientes deberes sólo podía corresponder al Estado en tanto afectasen al cumplimiento de las obligaciones recaudatorias (fundamento jurídico 5.°).

E, inmediatamente, al analizar las actuaciones de gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social, así como las de aplazamiento o fraccionamiento de los pagos correspondientes, declaramos que de unas y otras quedan incluidas en la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social, pues ambas «pueden encuadrarse conceptualmente dentro de la noción más amplia de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social» (fundamento jurídico 5.°). Declaración que, aunque, efectuada respecto de la recaudación de los ingresos y de su fraccionamiento o aplazamiento, hay que entender que comprende también sus contrapartidas (reducciones, subvenciones, etc.) no sólo porque naturalmente se infiere así, sino porque, de modo expreso, excluimos entonces que las CC.AA. puedan administrar y disponer de los fondos generados por la Seguridad Social sin una previa provisión o habilitación del Estado, a quien corresponde gestionar la Caja única de la Seguridad Social (fundamento jurídico 3.°, *in fine).*

De todo ello cabe concluir que, correspondiendo al Estado el control de dicha caja única, ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta sólo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma (fundamento jurídico 4.°, *in fine).*

8. A partir de tales premisas, hemos de efectuar el deslinde competencial en orden a la atribución de la potestad sancionadora, en cuanto a la declaración de infracciones e imposición de sanciones en materia de Seguridad Social.

En varias resoluciones (v.g., SSTC 87/1985, fundamentos jurídicos 1.° y 2.° y 227/1988, fundamento jurídico 29) hemos afirmado que la atribución competencial de la potestad sancionadora ha de atribuirse al que tiene la competencia sobre la materia en la que se ejerce, pero, en el presente caso, la determinación genérica de la materia como ejecución en temas de Seguridad Social no resuelve el problema, desde el momento en que hay aspectos singulares de esa ejecución que se hallan atribuidos al Estado.

Para ello, según lo expuesto, hay que comenzar afirmando la potestad sancionadora del País Vasco y excluyendo, en consecuencia, la del Estado, para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social.

Hecha esa primera atribución, es necesario proceder a una delimitación ulterior para aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas, etc.). En tales supuestos, como acaba de decirse, la potestad ejecutiva para la imposición de las sanciones que procedan pertenece también a la Comunidad Autónoma.

Por último, quedan aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes. En ellas, el objeto inmediato de tutela es la gestión de la caja única de la Seguridad Social que, al hallarse atribuida al Estado, determina que éste, como titular de la ejecución, ostente también la potestad de declarar infracciones e imponer sanciones, que no es sino una técnica específica de control, y que forma parte, por consiguiente, de su competencia en materia de régimen económico.

9. De acuerdo con lo expuesto, y siguiendo las pautas establecidas en la STC 124/1989, los preceptos del Capítulo Tercero de la Ley 8/1988 que tipifican las infracciones consistentes en el incumplimiento de las obligaciones relativas, directa o indirectamente (en este segundo caso por tratarse de obligaciones instrumentales de las primeras), a la inscripción de empresas y a la afiliación, las altas y las bajas de los trabajadores son susceptibles de garantizarse en su efectividad mediante el ejercicio de la potestad sancionadora que a la Comunidad recurrente le compete a tenor del art. 18.2 a) de su Estatuto. Y ello porque, atendida su configuración legal, la potestad de imponer las sanciones correspondientes no puede ubicarse íntegramente en el régimen económico de la Seguridad Social. Pertenecen a este grupo los arts. 13, 14.1 (excepto los apartados 4, 5 y 6) y 16, integrantes de las Secciones 1.ª (Infracciones de los empresarios o asimilados) y 2.ª (Infracciones de los trabajadores o asimilados, beneficiarios y peticionarios), quedando, en cambio, excluidos del mismo las normas sobre incumplimientos en materia de cotizaciones, aquellas otras referentes a conductas defraudatorias en materia de prestaciones (arts. 14.1, apartados 5; 15, números 1,2,3,5 y 6; 17 y 18) y, en fin, la que tipifica como infracción el incumplimiento empresarial de las obligaciones derivadas de la colaboración obligatoria en la gestión de la Seguridad Social (art. 14.1.6); colaboración ésta que consiste básicamente en el pago delegado de las prestaciones económicas por incapacidad temporal y por desempleo parcial, lo que se relaciona, en este último caso, con el art. 29.2.3.

Mención aparte merece el art. 28.3 que tipifica como infracción grave la de «obtener o disfrutar indebidamente de exenciones, bonificaciones o reducciones en las cuotas de la Seguridad Social, subvenciones u otras ayudas de fomento del empleo y formación profesional ocupacional establecidas para las distintas modalidades de contratación o programas de apoyo a la creación de empleo». La potestad sancionadora, en lo que a esta infracción se refiere, con independencia de su posición sistemática en el seno de la ley, corresponderá, conforme a lo expuesto, al Estado cuando suponga una detracción indebida del patrimonio único de la Seguridad Social, como es el caso de las exenciones, bonificaciones o reducciones de las cuotas, y a la Comunidad Autónoma en los demás, en virtud de su competencia de ejecución de la legislación laboral, que se analizó en el fundamento jurídico 5.°

Finalmente, en cuanto a las infracciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (Sección 3.ª), cuyos ingresos forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de los fines de ésta, han de situarse inequívocamente en el campo del régimen económico de la Seguridad Social, únicamente aquellos incumplimientos que repercutan en el sostenimiento de ésta (arts. 20.5 y 8 y 21.2, 3, y 6). En cambio, corresponden a la competencia sancionadora de la Comunidad Autónoma, las infracciones y sanciones contempladas en los arts. 19, 20 (excepto los apartados 5 y 8) y 21.1 y 21.4. Algo parecido puede decirse a propósito de las infracciones de las empresas que colaboran voluntaria-

mente en la gestión (Sección 4.ª), de modo que quedan al margen de la competencia sancionadora autonómica los incumplimientos contemplados en los arts. 23.4, 5 y 6 y 24.3 y 4 y dentro de dicha competencia autonómica las infracciones señaladas en los artículos 22, 23.1.2 y 3, y 24.1 y 2.

Los anteriores razonamientos llevan a concluir que son contrarios al orden constitucional de competencias los arts. 46.4 y 47.1 de la Ley 8/1988, en cuanto omiten el reconocimiento de la potestad sancionadora del País Vasco respecto de las infracciones descritas en los arts. 13, 14.1, núms. 1,2,3 y 7, 16, 19, 20.1,2,3,4,6 y 7, 21.1, 4 y 5, 22, 23 y 24.1 y 2.

10. Continuando con el mismo orden en que el recurso expone los motivos impugnatorios dirigidos contra la Ley 8/1988, nos ocuparemos seguidamente del reproche de inconstitucionalidad formulado, de nuevo, frente al art. 47.1 de la Ley —al que se ha de añadir el referido al art. 46.4—, ahora por desconocer, según el recurrente, la competencia de la Comunidad actora para sancionar las infracciones tipificadas en los arts. 29 y 30.

Estos preceptos, aun no situados en el Capítulo de la Ley dedicado a las infracciones en materia de Seguridad Social (Capítulo Segundo), sino en el dedicado a las infracciones en materia de empleo y prestaciones de desempleo (Capítulo Cuarto), pertenecen, sin embargo, a aquella primera materia, en tanto regulen las prestaciones de desempleo, que son prestaciones de Seguridad Social (art. 41 C.E.), hoy contempladas en el vigente Texto Refundido de L.G.S.S. de 1994 (arts. 203 y ss.). Y sin que a efectos de distribución de competencias puedan ubicarse en título competencial distinto al del art. 149.1.17 C.E. Y el caso es que sobre la materia de Seguridad Social el País Vasco ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 18.2 E.A.P.V.). La Ley 22/1993 ha dado nueva redacción al art. 29.3.2 y a varios apartados del art. 30 de la Ley 8/1988. Pero, por lo ya dicho, ello no priva de objeto al presente recurso, máxime cuando, por lo general, antes que a suprimir alguno de los contenidos originales de la Ley 8/1988, la Ley 22/1993 se dedica a añadir otros nuevos.

Los arts. 29 y 30, integrantes de dos Secciones del Capítulo Cuarto, la 2.ª y la 3.ª, respectivamente dedicadas a las infracciones de los empresarios en materia de prestaciones por desempleo y a las infracciones de los trabajadores en materia de empleo, prestación por desempleo y formación profesional ocupacional, contienen, desde el punto de vista de su encaje competencial, dos clases de disposiciones. Unas pertenecen a materias sobre las que el País Vasco ostenta competencias de ejecución [art. 18.2 a) y b) E.A.P.V.], incluida la potestad sancionadora. Se trata de las normas que tipifican como infracciones de los empresarios «no facilitar a las Entidades de la Seguridad Social o al Instituto Nacional de Empleo la documentación que estén obligados a proporcionar, consignar inexactamente los datos, certificaciones o declaraciones que presenten, o no cumplimentar éstos con arreglo a las normas procedentes» (art. 29.1) y «no entregar al trabajador, en tiempo y forma, el certificado de empresa y cuantos documentos sean precisos para la tramitación de la prestación por desempleo» (art. 29.2.1), así como de las que tipifican como infracciones de los trabajadores «no comparecer, sin causa justificada, previo requerimiento, ante la Entidad Gestora» (art. 30.1), «negarse a participar en acciones de promoción, formación y reconversión profesionales, salvo causa justificada» (art. 30.2.1) y «rechazar una oferta de empleo adecuada o negarse a participar en los trabajos de colaboración social o en programas de empleo, salvo causa justificada» (art. 30.2.2), infracciones estas últimas sancionadas con la pérdida temporal o con la extinción de la prestación o del subsidio (art. 46 Ley 8/1988).

Las demás disposiciones que contienen los arts. 29 y 30 de la Ley se refieren a los incumplimientos empresariales sobre cotizaciones y pago de prestaciones por desempleo y a las conductas defraudatorias de empresarios y trabajadores en la indicada materia y en la de ayudas de fomento del empleo (arts. 29.2.2, 3 y 4; 29.3 y 30.3). Es, por tanto, un aspecto del régimen económico de la Seguridad Social, en el que la competencia de gestión perteneciente al País Vasco ex art. 18.2 b) E.A.P.V. no comprende la potestad sancionadora, según lo razonado en fundamentos anteriores.

Los arts. 46.4 y 47.1 de la Ley deben declararse, pues, contrarios al orden constitucional de competencias sólo en cuanto al no reconocimiento de dicha potestad de la recurrente respecto de las infracciones tipificadas en los arts. 29.1, 29.2.1, 30.1 y 30.2 de la Ley 8/1988.

11. El Ejecutivo del País Vasco impugna asimismo el art. 39 de la Ley 8/1988, a cuyo tenor «El Gobierno, cuando concurran circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones referidas a la seguridad e higiene y salud laborales, podrá acordar la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, en caso extremo, el cierre del centro de trabajo correspondiente, sin perjuicio, en todo caso, del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía». El precepto ha sido derogado por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Ahora bien, el art. 53 de esta Ley reproduce literalmente el art. 39 de la Ley 8/1988 con el importante y significativo añadido de que la decisión de suspensión o cierre se atribuye no sólo al Gobierno sino alternativamente (o, en su caso) a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia . Pero, conforme a lo ya dicho, la anterior circunstancia no priva de objeto a la impugnación del art. 39 de la Ley 8/1988.

Según el recurrente, la Comunidad Autónoma no puede verse privada de la competencia para llevar a cabo un acto de mera ejecución por mucho que sea de grave trascendencia. Para el Abogado del Estado, el ámbito de la ejecución se desborda cuando la propia estructura de la norma impide la consecución del mínimo de homogeneidad aplicativa necesaria u ofrece un riesgo claro y grave de hacer surgir desigualdades de aplicación incidentes en los derechos constitucionales de los ciudadanos. En el caso del art. 39, la suspensión de actividades laborales y el cierre del establecimiento repercuten en el núcleo mismo del derecho de libertad de empresa (libre prosecución de las actividades empresariales). Por ello, reservar al Gobierno la apreciación de las circunstancias de «especial gravedad» o del «caso extremo» que justifican el cierre garantiza mejor un trato igual a los empresarios sancionados. Esta reserva excepcional de competencia a favor del Gobierno se justifica menos en el art. 149.1.7 C.E. que en el art. 149.1.1 C.E., en relación con el art. 38 C.E. (y con el art. 25.1 C.E., si se entiende que suspensión y cierre tienen carácter sancionador). En suma, concluye la representación estatal, la «regulación de las condiciones básicas» puede perfectamente incluir —y así sucede con el art. 39— la reserva de facultades ejecutivas cuando ello sea necesario para asegurar la igualdad.

Sin embargo, este razonamiento del Abogado del Estado no puede compartirse. En materia de legislación laboral, a la que indudablemente pertenece el subsector de seguridad e higiene y salud en el trabajo (bien significativo es que la Disposición adicional tercera, 1, de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, declare que dicha Ley, así como las normas reglamentarias que dicte el Gobierno en virtud de lo establecido

en su art. 6, constituyen legislación laboral, dictada al amparo del art. 149.1.7 C.E.), la competencia normativa del Estado es completa, de conformidad con este último precepto constitucional, siendo, pues, susceptible de ejercerse a través de las potestades legislativa y reglamentaria (STC 360/1993, fundamento jurídico 4.°), de modo que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal. Quiere ello decir que, garantizada en tan alto grado la unidad de acción, la situación en orden a la igualdad de los ciudadanos se perfila de modo muy distinto respecto a las hipótesis en que se halla reservada al Estado simplemente la legislación básica en este ámbito material—, y por ello la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, admitida para supuestos tasados por la doctrina de este Tribunal (cfr., entre otras, las SSTC 147/1991, fundamento jurídico 4.°, y 168/1993, fundamento jurídico 5.°), tiene que apreciarse forzosamente de forma mucho más restrictiva.

En efecto, haciendo uso de la potestad normativa no sólo por ley sino también mediante el reglamento, el Estado puede regular con todo detalle, si así lo considera oportuno, los supuestos de suspensión de las actividades laborales y de cierre de los centros de trabajo especificando los motivos que contempla de forma genérica el art. 39 de la Ley 8/1988, limitando así la discrecionalidad de las autoridades laborales en la apreciación de la concurrencia de «circunstancias de excepcional gravedad» o de la presencia de un «caso extremo», conceptos jurídicos indeterminados a los que, en cambio, el legislador estatal ha preferido recurrir y cuya formulación no puede servir de justificación válida de la retención de la facultad ejecutiva que el precepto legal configura como competencia del Gobierno de la Nación.

El Abogado del Estado invoca, como hemos visto, en defensa de la constitucionalidad del art. 39, el título competencial del art. 149.1.1 C.E., entendiendo que la norma persigue la finalidad de garantizar la igualdad de los empresarios en el ejercicio de los derechos que les reconocen los arts. 25.1 y 38 C.E. Ahora bien, en cuanto a la cita del art. 25.1 C.E., y en la hipótesis de que las medidas previstas por la disposición legal impugnada hayan de merecer la calificación de sanciones administrativas, no se aprecia qué perjuicio a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho fundamental a la legalidad sancionadora —a sus garantías de carácter formal (reserva de ley) y material (predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes)— ha de ocasionar el que tales medidas se adopten por los Ejecutivos autonómicos, y en el presente caso por el Gobierno Vasco, en vez de centralizarse en el Gobierno de la Nación, como el precepto impone. En este aspecto no cabe admitir la justificación invocada por el Abogado del Estado.

Por lo que atañe a la conexión entre el art. 149.1.1 C.E. y la libertad de empresa (art. 38 C.E.), asimismo aducida por la representación del Estado, la pretensión de sustentar la validez de la disposición recurrida en la desigualdad que de otro modo se produciría como consecuencia de la diversidad de aplicaciones de aquélla carece de verdadera consistencia. Esa potencial diversidad aplicativa, consustancial con el Estado de las Autonomías, ni alcanza a afectar, *per se*, a la igualdad de posiciones fundamentales en el ejercicio de la libertad empresarial —que, además, se diseña constitucionalmente sobre todo como una garantía institucional (STC 83/1984, fundamento jurídico 3.°)— ni justifica la atribución al Gobierno de la Nación de una potestad de carácter ejecutivo, dada la intensidad de la competencia normativa conferida al Estado por el art. 149.1.7 C.E. en materia de legislación laboral, que le permite delimitar exhaustivamente los supuestos de aplicación de las medidas contempladas en el art. 39 de la Ley 8/1988.

Por todo ello, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias el referido art. 39, en cuanto desconoce la competencia de ejecución del País Vasco ex art. 12.2 E.A.P.V.

12. El recurrente impugna también el art. 42, tanto en lo referente a la atribución a la Administración del Estado (a la Secretaría General de la Seguridad Social) de la competencia para intervenir temporalmente las actualmente denominadas Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, remover sus órganos de gobierno o bien disponer el cese de estas entidades en su colaboración con la Seguridad Social (apartado 1), cuanto en lo concerniente a la referencia a la autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la constitución de tales Mutuas (apartado 2). La actividad de éstas, alega el impugnante, pertenece a la materia «Seguridad Social», sobre la que la Comunidad Autónoma ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución. Siendo los actos de intervención temporal y remoción de los órganos de gobierno de las Mutuas meros actos ejecutivos, resulta evidente la competencia del País Vasco para llevarlos a cabo. Lo mismo cabe decir de la autorización de su constitución y de su cese en la colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

13. El art. 42.1 de la Ley 8/1988 permite a la Secretaría General para la Seguridad Social, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y siempre que las circunstancias que concurran en la infracción así lo aconsejen, acordar la aplicación a las Mutuas de determinadas medidas, con independencia de las sanciones que puedan imponerse a las mismas en base al art. 37 de la Ley. Conforme se ha anticipado, tales medidas son, en caso de infracción calificada como grave, la intervención temporal de la entidad; y, en caso de infracción calificada como muy grave, la remoción de sus órganos de gobierno, juntamente con la intervención temporal de la entidad, o bien el cese de las Mutuas en la colaboración.

Desde la vertiente del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las medidas enunciadas han de adoptarse por quien resulte competente en orden a la imposición de las sanciones correspondientes a las infracciones (graves o muy graves) de las que aquellas medidas traen causa. Y será a esa misma autoridad (estatal o autonómica) a quien corresponderá apreciar si las circunstancias concurrentes aconsejan o no la adopción de las medidas.

A tenor de cuanto se ha dicho, es claro que la competencia para adoptar las medidas de que se trata sólo corresponderá al Estado cuando, por tratarse de una infracción que tutele el patrimonio de la Seguridad Social, la imposición de la sanción y la consiguiente medida formen parte, en los términos expuestos, de la competencia estatal en materia de régimen económico, debiendo atribuirse, en los demás casos, al País Vasco.

Atendiendo a ese criterio, solamente corresponderá al Estado la potestad para adoptar las medidas que enumera el art. 42.1 de la Ley 8/1988 cuando las infracciones que las originan sean de las contempladas en los arts. 20, núms. 5 y 8 y 21, núms. 2, 3, 5 y 6 de esta ley (a las que se refiere el fundamento jurídico 9.°, *in fine*), perteneciendo esa misma potestad al País Vasco, en virtud de las competencias de ejecución que le atribuyen los arts. 18.2 a) y b) de su Estatuto de Autonomía, cuando las infracciones sean de las tipificadas en los arts. 20, núms. 1,2,3,4, 6 y 7 y 21, núms. 1 y 4 de

dicha norma. Al no reconocerlo así, el precepto resulta contrario al orden constitucional de competencias.

14. Por su parte, el art. 42.2 establece la responsabilidad frente a terceros de los empresarios promotores de una Mutua que «realizasen algún acto en nombre de la entidad antes de que su constitución haya sido autorizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sin que figure inscrita en el correspondiente Registro, o cuando altere alguna formalidad que le prive de existencia en derecho y de personalidad en sus relaciones jurídicas con terceros». El Gobierno Vasco, como hemos dicho, impugna esta referencia a la competencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para autorizar la constitución de las Mutuas. El Abogado del Estado, teniendo en cuenta que la norma recurrida presupone lo dispuesto en los arts. 203 a) y 206.1 de la L.G.S.S. de 1974, considera dudoso que la mención del art. 42.2 de la Ley 8/1988 pueda estimarse como una afirmación de competencia estatal; pero así es, desde luego, ya que el precepto, aunque incidentalmente, reitera de modo inequívoco, y con posterioridad al orden de competencias establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la atribución contenida en la preconstitucional L.G.S.S., confirmada, por lo demás, en el texto vigente de la L.G.S.S. de 1994 (art. 72.1).

En todo caso, y nuevamente según el Abogado del Estado, la autorización de constitución de las Mutuas implica su incorporación al sistema nacional de Seguridad Social, lo que abonaría que se reputara como «básico» el otorgamiento de título administrativo a los efectos de los apartados 1 y/o 17 del art. 149.1 C.E. En último extremo —concluye—, el art. 42.2 podría ser referido a las Mutuas que actúen en varias provincias pertenecientes a más de una Comunidad Autónoma.

Esta argumentación no resulta convincente. Hallándose atribuida al País Vasco la competencia de ejecución de la legislación estatal en materia de Seguridad Social (art. 18.2 a] E.A.P.V.), no hay razones que justifiquen que la autorización para la constitución de una Mutua en su territorio deba, aun siendo un acto típicamente ejecutivo, corresponder exclusivamente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El que las Mutuas se integren en el sistema nacional de Seguridad Social no dota de carácter básico al acto de autorización, pues el constituyente, como ha hecho en otras materias, ha establecido en la de Seguridad Social, y sin perjuicio de la unidad de dicho sistema, un régimen de competencias compartidas. Sistema nacional no significa, pues, exclusividad competencial del Estado.

De otra parte, tampoco puede aceptarse el argumento basado en el ámbito territorial de actuación. En varias resoluciones (SSTC 323/1993, fundamento jurídico 4.°, 243/1994, fundamento jurídico 9.° y 106/1995, fundamento jurídico 19) hemos afirmado que el hecho de que el ejercicio de las competencias tenga una repercusión supraautonómica no determina que la titularidad de las mismas haya de atribuirse al Estado, salvo que la Constitución lo determine así. Naturalmente, la Comunidad Autónoma no podrá autorizar sino las Mutuas que pretendan constituirse en su territorio. Pero la competencia para conceder la autorización no se desplaza al Estado por el hecho de que las operaciones de las Mutuas se proyecten sobre un ámbito territorial supraautonómico. Al no reconocerlo así, el precepto resulta contrario al orden constitucional de competencias.

15. Seguidamente, el recurrente vuelve a impugnar la legitimidad constitucional del art. 47.1 de la Ley 8/1988, esta vez en relación con la potestad de imponer las sanciones tipificadas en los arts. 43 y 45 de la misma.

A) El primero de estos preceptos se refiere a las sanciones a los empresarios que colaboran voluntariamente en la gestión. Se trata de sanciones adicionales a las que cabe acordar de conformidad con el art. 37 y que proceden, tras la comisión de las infracciones previstas en los arts. 22, 23 y 24, «siempre que las circunstancias del caso lo requieran, en beneficio de la corrección de deficiencias observadas en la propuesta elevada al órgano directivo responsable de la vigilancia, dirección y tutela de la Seguridad Social». Estamos, pues, ante un supuesto similar a los previstos en el art. 42.1 —de los que nos hemos ocupado en el fundamento jurídico anterior— y, en consecuencia, igual debe ser el criterio de distribución competencial a aplicar. Así, partiendo de lo ya concluido respecto de los arts. 22, 23 y 24 (vid. supra, fundamento jurídico 9.°, in fine), la potestad de imponer las sanciones tipificadas en el art. 43 —que, conviene insistir, son adicionales a las que corresponden por las infracciones contempladas en esos otros preceptos de la Sección 4.ª del Capítulo Tercero— pertenece al Estado cuando dichas sanciones traen causa de los incumplimientos definidos en los arts. 23.4, 5 y 6 y 24.3 y 4, incumbiendo tal potestad al País Vasco, con arreglo a la competencia de ejecución que le atribuye el art. 18.2 a) de su Estatuto de Autonomía, cuando las infracciones que originan las sanciones adicionales sean las descritas en los arts. 22, 23.1, 2 y 3 y 24.1 y 2, todos ellos de la Ley 8/1988. De lo que se sigue que, al no reconocerlo así, el art. 47.1 ha de estimarse contrario al orden constitucional de competencias.

B) Por su parte, el art. 45 —cuyo apartado 3 fue derogado en su día por la Ley 22/1993, habiendo dado nueva redacción al precepto la Ley 11/1994, sin que ello, como se ha dicho, tenga aquí consecuencias— contempla aquellas sanciones que, en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo, formación ocupacional y protección por desempleo, pueden imponerse con carácter accesorio a los empresarios que hayan cometido las infracciones graves o muy graves descritas en los arts. 27, 28 y 29.2 y 3 (tras la Ley 11/1994, sólo en los arts. 28 y 29.3). Naturalmente, y a tenor del esquema que venimos adoptando, la potestad para acordar estas sanciones accesorias ha de corresponder a quien la ostenta para imponer las de carácter principal. No planteando ningún problema el art. 47 cuando los ilícitos administrativos legalmente tipificados resultan incardinables en las materias de legislación laboral —art. 47.3— o régimen económico de la Seguridad Social —art. 47.1— (cfr. supra, fundamentos jurídicos 4.° y 10.°), únicamente cabe aceptar el reproche del recurrente respecto a la conexión entre el art. 45 y el art. 29.2.1, ya que este precepto, que se ha de ubicar en la materia de Seguridad Social, establece una infracción cuya sanción principal le compete imponer al País Vasco, debiéndole corresponder también, por consiguiente, la imposición de las accesorias enumeradas en el art. 45, lo que no se halla reconocido por el legislador estatal en el art. 47 de la Ley, que ha de declararse, pues, contrario a la Constitución también por tal motivo.

16. La representación del recurrente, por último, considera que la Ley 8/1988 resulta inconstitucional al articular el conjunto del procedimiento sancionador en el orden social sobre la actual Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que es un servicio del Estado y un cuerpo de funcionarios adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De este modo, argumenta el recurrente, la Ley retendría en favor del Estado competencias de mera ejecución en contra del reparto competencial, dando carta de naturaleza al presente estatuto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, servicio que no ha sido transferido a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, dadas las competencias que éstas ostentan en relación con las materias a las que se contrae la actuación del cuerpo de Inspectores de Trabajo y Segu-

ridad Social, se califica de incompatible con la Constitución una Inspección de Trabajo y Seguridad Social como la que deriva de la Ley 39/1962 y consagra la Ley 8/1988. Los arts. 1.2, 11.3, 36.1, 42.1, 46.4, 47.1, 48, 49 y 52 de esta ultima Ley serían, por tanto, inconstitucionales en la medida en que refieren la actividad inspectora al servicio dependiente de la Administración del Estado y no a los correspondientes servicios de inspección de las Comunidades Autónomas. En el caso del País Vasco, la Comunidad Autónoma ostenta, ex arts. 12.2 y 18.2 E.A.P.V., competencias en el ámbito material de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, siendo la función inspectora una mera actuación ejecutiva que pertenece a dicha Comunidad, sin que pueda olvidarse su competencia exclusiva para establecer su propio funcionariado (art. 10.4 E.A.P.V.). Además, las disposiciones estatutarias que fundamentan la competencia autonómica en materia de inspección de trabajo garantizan la necesaria unidad del sistema a nivel estatal, puesto que reservan al Estado la alta inspección. En fin, se reputa carente de toda lógica que las autoridades administrativas autonómicas sean titulares de la potestad sancionadora y que tal potestad dependa para su ejercicio de la propuesta de un servicio dependiente de la Administración Central.

Por su parte, el Abogado del Estado, tras afirmar que los preceptos impugnados de la Ley 8/1988 no son decisorios respecto de si cabe que la Comunidad Autónoma del País Vasco cree su propio servicio de inspección o si el Estado puede optar por una Inspección de Trabajo para toda España, señala que, en todo caso, la opción por una sola Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en sentido orgánico) servida por funcionarios de un cuerpo nacional (o de varios) puede conceptuarse como decisión básica amparada en el art. 149.1.18 C.E. y, por lo que toca a la Seguridad Social, en la competencia estatal del art. 149.1.17 C.E., relativa a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, invocando al respecto la doctrina de las SSTC 25 y 76/1983.

Para resolver la cuestión planteada es preciso partir de que la Ley 8/1988 contempla a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social solamente desde la perspectiva del procedimiento sancionador, sin entrar a determinar, ni su naturaleza, ni sus funciones, toda vez que su objeto no fue el de delimitar las competencias estatales en materia de inspección, ni la adscripción orgánica o funcional de un determinado cuerpo de inspectores, sino la fijación del alcance y límites de la actividad inspectora en el procedimiento de declaración de infracciones e imposición de sanciones. De modo que las alusiones a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (única existente en la fecha de publicación de la Ley) no implican atribución de competencias, sino que tienen, exclusivamente, un valor instrumental, a efectos de determinación del procedimiento.

E, interpretada de ese modo, que el Abogado del Estado no excluye, la redacción originaria de la Ley 8/1988, por sí sola, no impide que la Comunidad actora se dote de su propio servicio de inspección, ni que, eventualmente, éste pueda actuar en el ámbito competencial que le corresponda. Cabe entender, en este sentido, que las referencias a la Inspección de Trabajo de la Ley 8/1988, al menos en su primera redacción que es la aquí relevante, se hacen a la configuración vigente en aquel momento de aquella Inspección, por lo que, en sí misma considerada, tal redacción originaria no podría obstaculizar eventuales modificaciones posteriores de dicha configuración ni impedir el ejercicio de las competencias autonómicas.

Así entendidas, las referencias a las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contenida en los arts. 1.2, 11.3, 36.1, 42.1, 46.4, 47.1, 48, 49 y 52 no vulnera el orden constitucional de competencias.

17. Por último, a la vista de la complejidad de las cuestiones analizadas, a la que no es ajena la sistemática de la Ley, y de la entidad del fallo que los razonamientos anteriores conducen a pronunciar, corresponde al legislador estatal reelaborar la Ley impugnada, si lo estima conveniente en aras del respeto y clarificación del orden constitucional de competencias y en beneficio de la seguridad jurídica, imprescindible en materia sancionadora.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1988, de 7 de abril, y, en consecuencia:

1.° Declarar que el art. 47 de la Ley 8/1988 es conforme a la Constitución, si se interpreta en la forma efectuada en el fundamento jurídico 5.° y, por consiguiente, reconocer la competencia del País Vasco para sancionar las infracciones previstas en la Sección 1.ª del capítulo cuarto (arts. 26, 27 y 28 de la Ley), excepto la relativa al primer inciso del núm. 3 del art. 28 (obtener o disfrutar indebidamente de exenciones, bonificaciones o reducciones en las cuotas de la Seguridad Social») que corresponde al Estado en virtud de su competencia sobre el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17).

2.° Declarar que los arts. 47 y 46.4 de la Ley son contrarios al orden constitucional de competencias en cuanto desconocen las de ejecución, que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Seguridad Social y en consecuencia,

a) La potestad para sancionar las infracciones previstas en los arts. 13, 14.1, núms. 1,2,3 y 7, 16, 19, 20.1, 2,3,4,6 y 7, 21.1, 4 y 5, 22, 23, 24.1 y 2, 29.1, 29.2.1, 30.1 y 2, corresponde al País Vasco.

b) Corresponde al Estado la potestad de sancionar las infracciones previstas en los arts. 14.1, núms. 4, 5 y 6, 15, 17, 18, 20.5 y 8, 21.1, 3 y 6, 24, 3 y 4, 29.2, núms. 2,3 y 4 y 29,3 en todos sus números y 30,3, en virtud de su competencia sobre régimen económico de la Seguridad Social.

3.° Declarar contrario al orden constitucional de competencias el art. 39 en cuanto desconoce la del País Vasco en materia de ejecución laboral.

4.° Declarar contrarios al orden constitucional de competencias los núms. 1 y 2 del art. 42 de la Ley 8/1988 en cuanto desconoce las que ostenta el País Vasco, en orden a la ejecución en materia de Seguridad Social, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 13 y 14.

5.° Declarar que el art. 47.1, en relación con los arts. 43 y 45 de la Ley 8/1988 es contrario al orden constitucional de competencias, por cuanto desconoce las que corresponden al País Vasco en orden a la ejecución en materia laboral y de Seguridad Social.

6.° Declarar que las referencias a las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contenidas en los arts. 1.2, 11.3, 36.1, 42.1, 46.4, 47.1, 48, 49 y 52 de la Ley 8/1988, en su redacción originaria, entendidas en los términos expuestos en el fundamento jurídico 16, no vulneran el orden constitucional de competencias.

7.° Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal y Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Rubricados.

69 *Pleno. Sentencia 196/1996, de 28 de noviembre de 1996. Recurso de inconstitucionalidad 1.739/1989, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados apartados del art. 1 de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, Don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.739/89 interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los apartados 1.1.1 y 1.1.17 del artículo primero de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial. Han comparecido el Parlamento Vasco, representado por el Letrado don Eduardo Mancisidor Artaraz, y el Gobierno Vasco, bajo la representación del Letrado don Ignacio López Cárcamo. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado ante este Tribunal el día 11 de agosto de 1989, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1.1.1 y 1.1.17 del artículo primero de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial. En el escrito de formalización del recurso, tras hacerse invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 C.E., se aducen los motivos impugnatorio que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

A) El artículo primero de la mencionada Ley clasifica las infracciones administrativas en materia de caza en muy graves, graves y leves. El apartado 1.1 del citado artículo enumera las infracciones muy graves de caza que «serán sancionadas con multa de 50.001 a 500.000 pesetas, así como la anulación de la licencia de caza y privación de la facultad de obtenerla durante un plazo de 3 a 5 años».

Dentro de estas infracciones muy graves la ley tipifica, entre otras, las siguientes:

«1.1.1 Cazar especies protegidas: por su interés científico, por estar calificadas como «amenazadas», por encontrarse en vías de extinción, en fase de aclimatación o como consecuencia de convenios internacionales.»

«1.1.17 La comercialización, bajo cualquier forma, de piezas correspondientes a especies protegidas por encontrarse en vías de extinción o por convenios internacionales, salvo en la forma autorizada por el Servicio de Conservación de la Naturaleza u órgano similar del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral.»

Los incisos subrayados de los transcritos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989 son, a juicio del recurrente, contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales.

B) Alega el Abogado del Estado que, en ejercicio de la competencia exclusiva que al Estado atribuye el art. 149.1.23.ª C.E., se promulgó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En esta ley estatal se halla contenida la normativa básica sobre la materia. Pues bien, en su art. 33 se dispone que «la caza y la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que reglamentariamente se declaren como piezas de caza o pesca, declaración que en ningún caso podrá afectar a especies catalogadas», entre las que, precisamente, se encuentran las especies amenazadas o protegidas por encontrarse en peligro de extinción (art. 29).

Por su parte, el art. 38 de esta misma Ley preceptúa —también con el carácter de legislación básica— que «sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica que desarrolle estas normas de protección y las leyes reguladoras de determinados recursos naturales, se considerarán infracciones administrativas: ... Sexta. La destrucción, muerte, deterioro, recolección, comercio, captura y exposición para el comercio o naturalización no autorizadas de especies de animales o plantas catalogadas en peligro de extinción o vulnerables a la alteración de su hábitat, así como la de sus propágulos o restos». Estas infracciones son calificadas como muy graves (art. 39.2) y sancionadas con multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas en el art. 39.1 de la Ley básica estatal, y la prohibición de cazar o pescar durante un plazo máximo de diez años (art. 39.2, párrafo segundo).

C) Pues bien: los citados preceptos de la Ley 1/1989 del Parlamento Vasco vulneran, a juicio del Abogado del Estado, la normativa básica estatal en esta materia, al sancionar de manera mucho más leve la caza y comercialización de especies amenazadas o protegidas por encontrarse en vía de extinción. Vulneración que debe conducir a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

En este sentido, debe señalarse que las especies amenazadas o protegidas no tienen la consideración de piezas de caza y, por lo tanto, no puede servir de justificación la competencia exclusiva que, en materia de caza, tiene atribuida la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la STC 87/1985 se declaró que «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones (...) no introduzcan divergencias irrazonables y desproporciona-