



CONCLUSIONES

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

I.- Ni tan siquiera desde el punto de vista terminológico, dadas las estructuras sociales españolas de hoy, -- parece que se puede establecer una identidad entre autonomía e independencia.

Es indispensable para efectuar un análisis jurídico de la cuestión el estudio previo de la idea de Estado, y el -- principio de las nacionalidades, de la soberanía, de la nación, y de la justificación del Estado por el derecho para tras ello poder llegar a una conclusión definida en torno a esa apariencia de terminología sinónimo que deriva de una lectura literal del diccionario.

El Estado no es número, no es raza ni zona geográfica individualizada, sino estirpe que históricamente se perpetúa, / multitud unificada que tiene voluntad de existencia conciencia de sí y personalidad. Esta personalidad superior es lo que constituye la nación en cuanto se configura como Estado.

II.- En torno al poder político existen dos cuestiones fundamentales, la de la titularidad por derecho natural, -- y la concerniente a su forma de ejercicio, esto es, formas de -- gobierno.

Para ellas la titularidad por derecho natural corresponde a la misma comunidad política, a la nación. En cuanto a -- las formas de ejercicio del poder, todas las llamadas mixtas son legítimas si se arranca de la obtención voluntaria del poder como acto de delegación consentida de su titular, la nación, y el mantenimiento del ejercicio del poder, así obtenido, se hace con -- el consentimiento de la misma.

Para conservar su legitimidad el poder ha de -- ser puesto siempre al servicio del bien común de la nación, guiándose según los principios de la justicia como valores superiores de un ordenamiento jurídico, tal y como recoge el artículo 1.1 de la Constitución española cuando dice que el Estado social en que España se constituye propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad, y el pluralismo político.

III.- El fundamento del Estado coincide con el -- fundamento del derecho ya que es el derecho quien justifica - al Estado, si bien por derecho ha de entenderse un conjunto de principios supremos que permite distinguir entre lo justo y lo injusto, reaccionando contra las tendencias que consagran/ la omnipotencia de un legislador dando por justo todo lo que el Parlamento decreta. El Estado se justifica por tanto como organización llamada a crear y mantener un orden jurídico en cierto / grado de desarrollo (propugnando una sociedad avanzada) dentro de un territorio determinado, y su adecuación a los principios/ supremos garantizando también no solo la legalidad de los actos, sino lo que importa mucho más su legitimidad intrínseca, su -- conformidad con los postulados éticos aludidos, de modo que toda ruptura nacional de las bases superiores al orden jurídico - creado deberá considerarse ilegítima en origen.

IV.- En la actualidad es el artículo 2 de la Constitución vigente el que señala que la misma se fundamenta en la - indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles. La nación supone un proceso de - integración constante, de superación de antagonismos, merced al predominio de lo que liga sobre lo que separa, hasta originar - una conciencia unitaria, un sentido de solidaridad, forjado en el acontecer de sucesos prosperos y adversos a través de una justificación voluntarista de la nacionalidad. Una nación es un alma --

un espíritu o una voluntad de destino, que resulta en el -- pasado de recuerdos, de sacrificios, de glorias, con frecuencia de duelos y penas comunes. Lo que constituye una nación no es el hablar una misma lengua o pertenecer al mismo grupo etnográfico. Es haber hecho grandes cosas en el pasado y querer hacerlas en el porvenir tal y como señalaba Renan.

V.- La soberanía y el Estado son dos temas entrelazados de tal modo que hoy no puede explicarse el concepto de Estado sin el de soberanía, ni ésta puede predicarse nada/más que si existen comunidades políticas que ostentan la categoría estatal. Por soberanía se entiende aquella propiedad -- que implica absoluta independencia de una unidad de voluntad con respecto a otra unidad de decisión de carácter universal y -- efectivo, y en este sentido positivo aquella unidad de voluntad es la más alta unidad decisoria universal en aquel orden/concreto de imperium. Sólo en virtud de esa calidad universal pueda garantizar el Estado la unidad jurídica y de ejecución -- para mantener un sistema jurídico unitario. El Estado no afianza la seguridad jurídica sino cuando excluye y elimina cualquier/manifestación de autodeterminación ajena al propio Estado. La/soberanía significa libre determinación, independencia y no sujeción a ningún poder extraño o a otro Estado. La soberanía -- es una indivisible intransmisible, imprescriptible e inviolable. En un territorio no se concibe que haya dos poderes supremos la soberanía es una y en su consecuencia no cabe dividir esa /potestad ni aceptar su transmisibilidad, ni puede suprimirse -- aún mediando concordancia de voluntades políticas, pues no esta en su mano tal cesión.

VI.- La soberanía es inalienable consistiendo, en la potestad de hacer cuanto necesite el Estado para vida social del hombre, siendo la fuente de toda autoridad política más no radica en cada uno de los Estados miembros sino en la propia nación .

VII.- Los principios generales de la organización -

territorial del Estado vienen dados en tanto que el mismo / garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad recogido en el artículo 2º de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado/ y justo, entre las diversas partes del territorio español,- no pudiendo implicar nunca las diferencias entre los Estatutos de las Comunidades Autónomas, privilegios económicos o sociales, en tanto en cuanto, que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, sin que ninguna autoridad pueda adoptar directa o indirectamente medidas que obstaculicen la libertad de circulación y el establecimiento de las personas o el libre traslado de bienes en todo el territorio español. Surgen dos/ cuestiones. La primera, relativa a mantener como derecho un / servicio público, y la segunda en cuanto a la fijación de qué servicios públicos son esenciales de modo que no pueda la --- acción transferidora hacia las Comunidades Autónomas dañar -- su contenido fundamental.

Como servicios esenciales habrá que enumerar aquellos para cuya virtualidad deba tenerse en cuenta el tipo de - necesidades o intereses satisfechos, el tipo de posición jurídica que como derecho público subjetivo delimita el administrado, y la primacía de la protección constitucional, como norma/ jurídica frente al restante ordenamiento estatal o autonómico/ de modo que pueda mantenerse la equivalencia entre servicio -- esencial y servicio mínimo.

VIII.- La seguridad social es un servicio público que atañe primordialmente al interés del Estado, resultando - ser de la máxima importancia frente a los restantes, en la medida en que en el se expresa la rentabilidad social y su carácter solidario como reajustador de una distribución de las rentas regional y personal más equitativa.

La idea derivada de una lectura literal del artículo 53.3 de la Constitución de que tal derecho vale en lo que

pueda, por el hecho de ser alegables ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las Leyes que lo desarrollan, es / parcialmente equivoca, pues en lo que se cuestiona en derecho, es / ^{en} su extensión, no en su propia existencia ya admitida por la Constitución. No cabe ignorar que la expresión principios rectores de la política social y económica refuerza que no atenúa la necesidad de tales actividades como compensaciones orgánicas y materiales de verdaderos principios -- generales del derecho, como ocurre con la idea de securitas previa a la seguridad social. No tampoco una supuesta situación de crisis económica sería suficiente, en cuanto a lo / que seguridad social se refiere para avalar en el orden estatal o autonómico un desmantelamiento del sistema público / de seguridad social y aunque sea habitual, por mimetismo, trasladar el lenguaje económico a los preceptos evolutivos de -- las instituciones jurídicas, en este punto el concepto de deficit resulta inadecuado para proceder a una aproximación a la crisis económica o financiera de la seguridad social.

IX.- La importancia del servicio público de seguridad social se manifiesta en que en el se expresa por un lado, -- esa rentabilidad, y por otro su carácter solidario como reajustadora de una distribución de la renta regional y personal más equitativa. Por ello mismo, es un servicio, que atañe primordialmente al interés del Estado, el cual viene obligado a mantener a cualquier precio, un servicio público de seguridad social que por las mismas razones no puede descomponerse en un grupo -- plurimolecular de zonas atomizadas por la intervención de las / Comunidades Autónomas.

X.- Para la norma constitucional española, autonomía, no puede ser sino la potestad reconocida a las entidades a que / se refiere ese artículo 137 de autonormar sus propias competencias y las paralelas de las que comparte con el Estado superior con -- fuerza de integración en el ordenamiento general único. Si un -- ordenamiento deriva del ejercicio de potestades -----

conferidas por otro superior, como es el del Estado, aquel no se distinguirá sustancialmente del superior, sino que -- se integrará necesariamente en el mismo pudiendo atribuirse en esa cesión de competencias del Estado superior, el / predicamento autonómico en favor del ente que autonorma sus competencias al margen de la acción estatal, salvo en lo que se refiere al respecto que su acción legisladora debe observar para con los principios cardinales rectores del sistema autonómico.

No estando, en relación con las autonomías con - ordenamientos originarios, parece lógico pensar, que dado que solo a estos es atribuible la calidad de soberanos, aquellos parecerán como secundarios, aglutinados en una unidad y sistema común.

A los ordenamientos jurídicos originarios, debe / aplicarse el concepto de soberanía y no de autonomía. Ordenamiento soberano y ordenamiento originario son en definitiva la misma unidad.

Si bien es cierto que el ente autonómico tiene una capacidad cierta de orientar y dirigir la política y la administración de su propia comunidad, eligiendo por tanto, opciones y - directrices, que pueden ser distintas de las adoptadas por los órganos estatales, las divergencias no podrán contradecir, en lo sustancial, el orden jurídico superior, ni sus valores superiores ni las reglas jurídicas que dan juego al entramado autonómico, lo que no obsta por tal motivo ni contradice la función de dirección política, económica, planificadora, jurídica y social que corresponda a los órganos estatales, aunque éstos no - monopolicen sino proporcionalmente la salvaguarda de los intereses colectivos.

XI.- Los órganos generales del Estado no ejercen - la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé /

con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder, de entidades territoriales de distinto rango tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución, pero la autonomía hace referencia a un poder, sin embargo, limitado.

Autonomía no es soberanía, y aún ese poder tiene sus límites, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, según reza el artículo 2 de la Constitución.

XII.- Los límites principales que el establecimiento y desarrollo del régimen autonómico tienen para con nuestro ordenamiento jurídico son los siguientes: la unidad y los intereses generales, los principios de solidaridad, igualdad y libre circulación de las personas y los bienes, y el límite del territorio, que debe ser examinado en último extremo en relación con el principio de la personalidad, confluye con aquél, con respecto a la vigencia y extensión de nuestro sistema de seguridad social.

XIII.- La Constitución española, respecto del principio de solidaridad, parte en su artículo 2º, de la apoyatura, a través del mismo, del sistema de autonomía de las nacionalidades y regiones. Es este un principio de esencia social, pero que no puede comprenderse en su verdadero sentido sino es con un fundamento económico determinante. Se trata del principio que permite aglutinar la planificación económica, social y financiera del Estado desde una luz superior, partiendo de una idea monopolista de la atribución competencial en favor del Estado superior, lo que es hoy motor de fija regularidad en el progresivo avance de los Estados federales, que en este punto muestran una inclinación unitaria para la toma de decisiones, que es común denominador de su planteamiento, para asegurar la lógica

pervivencia del modelo elegido.

Ha sido la doctrina de la jurisprudencia alemana la que han puesto de relieve el papel que este principio -- juega como inspirador del funcionamiento del sistema federal, de modo que la federación y los Lander no solo deben cumplir con sus deberes constitucionales, sino que también han de buscar y establecer relaciones de cofianza y de comportamiento fieles, como exigencia de comportamiento favorable hacia la federación, eliminando cualquier discriminación del Estado federal a los estados federados, lo que no es incompatible con reservar la supervisión, vigilancia, control e inspección económico financiera en manos de la federación.

XIV.- Autonomía e igualdad no son criterios rectores autonómicos, pues aunque el desarrollo de aquéllas llevará a/ unas estructuraciones diversas, no podrán nunca ir en contra/ de los fundamentos de igualdad. Sucede, no obstante, que el-- principio de igualdad no impone un contenido monocolor ni exige un tratamiento igual de situaciones iguales o desiguales, para todos los poderes públicos, sino que es conforme con soluciones diversas. El principio de igualdad, no puede ser entendido, en modo alguno, como una rigurosa y monolítica uniformidad del or_ denamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias en cualquier parte del territorio nacional se tiene los mismos/ derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre noso-- tros, en el ámbito del derecho privado, y con reserva de la igual dad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y - libertades, no es ahora resueltamente así ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas go_ zan potencialmente hacen de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser diferente la posición - jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territo-- rio. Esa diversidad, no obstante, ha de darse dentro de la uni-- dad, y, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comuni-- dades Autónomas no puede regular las condiciones básicas del ---

ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado.

XV.- La unidad de mercado es una de las claves de los federalismos contemporaneos, inspirando la actual articulación de los poderes federales y estatales.

XVI.- Los actos normativos, emanados con vocación de futuro, permanencia y alcance general estan investidos -- de idéntica fuerza vinculante y sometidos al mismo control que las leyes del Estado. Tienen fuerza de Ley, ejerciendose su control por el Tribunal Constitucional cuando reza el artículo 153.a que el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal Constitucional para lo -- re relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de Ley lo que ha de ser puesto en consonancia con el artículo 161,1 a), al señalar que el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es -- competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad -- contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a -- ésta si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

La relación entre la Ley estatal y la ley autonómica no se rige por el principio de jerarquía sino por el principio de competencia de suerte que la legislación del Estado / no puede adentrarse en aquello que aparezca como competencia -- exclusiva de la Comunidad Autónoma, del mismo modo que toda invasión de la legislación autonómica de las competencias propias del Estado provocarán la nulidad de la disposición que franquee tales fronteras de la competencia, lo que no resulta de aplicación cartesiana, por consecuencia de la atribución compartida / de competencias en cuyo caso rige el principio de la prevalencia

según se desprende del artículo 149.3.

XVII.- Si la Comunidad Autónoma normará la delimitación de las áreas básicas o fundamentales de la materia --- cuya competencia esta atribuída en exclusiva al Estado, como en seguridad social se extralimitaría en su función, y por ende, el desarrollo de esa pretendida estructura básica sería extemporanea y nula.

Si la Comunidad Autónoma legisla con posterioridad a la aparición de la ley estatal no existe otro posible rozamiento con la legislación superior que la de invadir las materias propias, fundamentales o básicas, que por tal motivo estan --- atribuídas en exclusiva al Estado en cuyo caso carecerían aquellas de eficacia radical, e inmediata, desde el mismo momento/ de su producción.

Si estamos ante un supuesto en que el Estado ha resuelto transmitir a la Comunidad Autónoma aquellas competencias, que sean naturalmente transferibles, lo que parece no puede darse en seguridad social, nos encontraremos con que al corresponder / con carácter previo a las Cortes la aprobación de la correspondiente Ley Orgánica la Comunidad Autónoma no podrá adentrarse en ese terreno, previa delimitación de la fijeza de lo que sea " naturalmente" asumible por la Comunidad Autónoma.

En el supuesto de que estemos en presencia de materia como los servicios sociales, de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, por vía estatutaria, es evidente que este grupo normativo se regirá por el principio de jerarquía, de modo y manera que salvo que con los requisitos marcados por el Tribunal Constitucional se acordase dictar por las Cortes Generales una Ley de armonización, debe estarse a la producción normativa autonómica, sin olvidar en este punto el principio de que si bien es posible inicialmente pretender un logro armonizador, resultará -

ello contradictorio con la naturaleza de la armonización, - que requiere serías discrepancias normativas existentes -- materialmente.

XVIII.- Cualquiera que sea la estructura del Estado, ' lo cierto es que la Constitución concibe el ordenamiento -- jurídico como un todo, como un sistema que propugna unos mis_ mos valores superiores, con un fundamento común y que se desa- rrolla en base a unos mismos principios, según se desprende - del propio preámbulo y de los artículos 1.1, 10 y 53.3 al decir: España se constituye en un Estado social y democrático de dere_ cho que propugna como valore superiores de su ordenamiento -- jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralis- mo político.

A este ordenamiento jurídico único como sistema - normativo quedan unidos los bloques normativos derivados de los correspondientes Estatutos autonómicos de conformidad con el - artículo 147.1 cuando dice que el Estado dentro de su ordenamien_ to jurídico reconocerá y amparará los referidos Estatutos como normas básicas institucionales de las correspondientes Comunidade_ Autónomas, de modo y manera que las orientaciones y directrices de carácter general primarán en tanto que fundamentales, como / deducidas de la conexión sistemática de las normas cocurrentes en el tejido del ordenamiento vigente. Esta tesis resulta cohe- rente con el artículo 1, que reconoce un único ordenamiento jurí_ dico para el estado de derecho en que se constituye España, sin perjuicio de que como ha quedado dicho, se puedan admitir blo- ques normativos autonómicos en su seno, lo que confirma el artí_ culo 9.1, cuando dice, que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurí_ dico lo cual resulta explicitado con el artículo 103.1 al señalar que la Administración pública en el seno de la cual va insita la autonómica sirva con objetividad los intereses generales y actua de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentra- lización, desconcentración y coordinación, con sometimiento ple_

no a la Ley y al derecho, que como no puede ser de otro modo, es único.

XIX.- La Constitución aparece como el vertice de un ordenamiento jurídico, que posee unos valores superiores únicos unos principios fundamentales esenciales no transtocables, que admite junto con el contexto general de la ordenación estatal, compartimentos estancos, para la labor normativa de las Comunidades Autónomas que accionan en ocasiones -- a través de núcleos moleculares aislados, en sus exclusivas competencias mientras que en otras, para la acción compartimentada operan en el seno de átomos conectados en lo básico con el -- núcleo rector estatal, que tolera y exige una intercomunicación indispensable.

Existen por tanto, núcleos de acción propia de cada esfera, estatal o autonómica, que no requieren de conexión entre sí, y para los cuales no puede hablarse de un criterio de subordinación o jerarquía. Y simultaneamente existen materias compartidas, como la seguridad social, en donde el Estado tiene una acción participativa hasta cierto límite para/ todo lo que sea esencial, básico o fundamental, que en unas materias alcanzará cotas superiores a las de otras y en ellas, las Comunidades Autónomas en el resto de su recorrido deberán sujetarse a las líneas rectoras de la regulación de ese sector fundamental, y a su específica normación, de modo que tal conjunto no pueda ser violentado por el desarrollo ulterior llevado a cabo, para lo no esencial, por las Comunidades Autónomas en un estado de jerarquización de normas, que exigirá que la raíz y fundamento de la materia a regular pertenezca necesariamente al área jerárquica superior frente a lo marginal complementario o de desarrollo, que se articulará por la norma autonómica. Se conjuga el principio jerárquico el efecto preclusivo de la reserva hecha de lo esencial al Estado, de modo que lo que hasta la entrada en vigor de tales criterios quedaba sometido a un -- puro formalismo, pues aún siendo más importante lo regulado por /

una norma de inferior categoría devenía en nulo si contradecía la emanada superior jerárquico en orden a las fuentes de las que partir, desde entonces va a ser resuelto retornando a los orígenes, en el sentido de que el fundamento del principio de jerarquía de normas, coincide con la atribución de lo esencial a los superiores y lo accesorio a los inferiores, aunque en el transcurso de los tiempos se haya abandonado esa posición inicial.

Lo esencial, se atribuye una esfera de competencias, por ser ésta más importante o de mayor poder frente a las restantes esferas, que por tal circunstancia habrán de someterse a la preclusión que supone, que lo fundamental sea un terreno de fronteras infranqueable excepto para el poder estatal, y que deberán quedar sujetas a la prohibición de violar lo preceptuado por la norma, que emana de tal poder estatal, en cuanto a superior para acceder a lo fundamental de la materia que solo en su aspecto no básico será objeto de regulación por el poder inferior, supeditado a respetar lo hecho o lo que por haber reste en cuanto a fundamental el poder superior, y sin poder contradecir tal regulación, so pena de nulidad, pues las disposiciones de los poderes superiores en cuanto quereguladoras de materias esenciales son de superior jerarquía todo lo cual es de general aplicación para con la seguridad social, sin que ello lleve a la conclusión entre el principio de competencia y el principio de jerarquía.

Se trata de una normación derivada de la potestad del propio Estado y respecto de unas normas que se encuentran encadenadas, para con un ordenamiento jurídico uniforme, que sólo admite una única sistematización, emanado de una soberanía indivisible, que incluso para las materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas atribuye a las mismas una potestad separada no originaria.

XX.- Las normas del Estado prevalecen frente a las propias de la Comunidad Autónoma en todo lo que no este atribuido exclusivamente en favor de éstas, lo que confirma la tesis de que en la programación compartida de la acción concurrente, opera un principio de jerarquía política que se traduce en un escalafonamiento ordenado desde los niveles superiores a los inferiores, que se extenderá al conflicto motivado por la existencia de normas en colisión, al igual que la supuesta laguna o insuficiencia de la normatividad inferior. El derecho estatal en todo caso será supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas, que por ello no podrán tener su propio derecho de supletoriedad interno, ni/ podrán acudir a cumplimentarse a través de la interconexión, que pudiera intentarse montar entre los derechos autonómicos así creados en el seno de la Constitución y del ordenamiento jurídico superior y conjunto, como lazo de unión del haz de canales y vías, que permiten llegar a núcleo de poder normativo, que derivan del principal por vía directa, en caso de competencia exclusiva, por vía derivada, en caso de competencia compartida en concurrencia, como es el caso de la seguridad social.

Las cláusulas constitucionales de prevalencia priman al derecho del Estado como Orden jurídico superior, integrador del derecho autonómico, convirtiéndose en las materias de competencias distribuídas, tal cual es el caso de la seguridad social, en superior jerarquico político y por consiguiente en superior jerarquico jurídico.

XXI:- La atribución generica al derecho estatal de la categoría de supletorio exclusivo, significa un orden de hegemonia y primacia determinante de su aplicación automática, partiendo de la base de que el bloque autonómico puede ser insuficiente o ausente, frente al derecho del Estado, que en tanto que derecho común general goza no de una simple presunción de globa-

lidad, sino de una atribución específica constitucional, que asegura la garantía máxima a que un ordenamiento puede aspirar, cual es la suficiencia absoluta, no solo para sí, sino también para los propios bloques autonómicos de naturaleza normativa, que por el contrario parten de la base de su inicial y originaria autolimitación completiva. La diferencia de redacción en / punto a la conceptualización de supletoriedad, que se ofrece constitucionalmente al Estado, y el que el orden civil ofrecía al - derecho privado, como común y supletorio " del que lo sea" en los territorios en que rija el derecho foral, va un haz de años luz que permite tener al derecho estatal no como supletorio de último grado, sino común y básico en base a estar " prima fácie" todo el ordenamiento integrado en un sistema jurídico global - único, en donde la prevalencia del derecho estatal deriva de su posición en aquél, lo que lo hace quedar como único derecho -- genérico.

XXII.- No se acudirá para estructurar la normativa o la forma externa, de modo que una orden quede por debajo de un Decreto, sino que la forma, a su vez jerarquizada, se adaptará en su cobertura de la materia a regular, al carácter esencial - o secundario de la misma, de modo que en la nueva jerarquía se vuelve a los orígenes y estaremos ante una norma de superior - rango por cuanto que ha regulado una materia más esencial, y posteriormente se le dará el rango formal que le corresponde. Ello es una cuestión esencial, pues no puede ser objeto de regulación por un orden político de inferior jerarquía, cualquiera que sea - la forma externa de cobertura que quiera darsele, ya que si la materia es esencial aunque la regulación venga definida por la norma de máximo rango del orden político autonómico inferior, en todo lo que se refiera a la legislación compartida de la seguridad social ésta devendrá en nula por infringir jerarquicamente - no el aspecto externo del orden prefijado, sino por adentrarse - en el escalón superior, que resulta tal por normar la sustancia / de la materia objeto de la producción legislativa. La norma de - cualquier rango del orden político autonómico es inferior en todos los supuestos de legislación compartida, pues no puede regu-

lar lo esencial, y en el desarrollo normativo de lo fundamental habrá de sujetarse estrictamente a la normación superior/ que ha cercado el campo de lo básico. Entender lo contrario - es incompatible con la consideración de que el derecho del -- Estado recoge el único sistema de fuentes admisible, pues si - se concibe el orden constitucional como contenedor de ordenamientos jurídicos propios separados nada impediría en principio pensar que es posible, para esos, arbitrar un sistema de/ fuentes nuevo.

XXIII.- Al decir el artículo 150.2 que el Estado / podrá transferir facultades de su competencia, que por su pro-- pia naturaleza sean susceptibles de delegación, se plantea una doble cuestión. Por un lado, aparece el tema relativo a la exclu-- sividad de las competencias hoy no transferidas, y que restan/ en el ámbito exclusivo del Estado, lo que ha de suponer que ello obedece a la propia naturaleza de las mismas. Por otro lado, - el que se refiere a las competencias hoy en manos de las Comuni-- dades Autónomas de forma igualmente exclusiva, que gozan de este carácter por propia naturaleza. Finalmente las competencias que en un futuro pueden ser objeto de delegación o transferencia partici-- pan también de ese carácter, por su propia naturaleza, como -- punto referido al artículo 150.2, de modo que tanto en aquellos / supuestos como en este, de darse el acto legislativo de otorgamiento, este tendrá naturaleza meramente declarativa.

XXIV.- Conforme a lo establecido por los modelos -- federales de mayor tradición, la seguridad social es una competencia estatal exclusiva, por su propia naturaleza, lo que se -- extiende al régimen económico de la misma, frente a la ejecu-- ción de sus servicios que habrá de corresponder junto con los - servicios sociales, asistencia social, y sanidad e higiene, --- a las Comunidades Autónomas, como competencia natural, y cualquier ampliación de los techos de las mismas se deberá practicar por vía de una reforma constitucional " ad hoc" , al igual que -- toda disminución en las respectivas esferas de actuación solo -

podrán llevarse a cabo en función de lo que su propia naturaleza tolere.

Prevía declaración de necesidad, que afecte al interés general, podrá procederse a una labor armonizadora de las disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas, en punto a sus competencias exclusivas de seguridad social, o en cuanto a las compartidas con el Estado, en la misma materia. Tanto en el desarrollo de lo básico o fundamental del sistema de la seguridad social y su régimen económico, como en lo relativo a asistencia social, el Estado puede llevar a cabo, no cuando lo considere oportuno, sino cuando sea conveniente al interés general, una acción de armonización de las disposiciones desconectadas, contradictorias, enfrentadas, o contraproducentes, una vez que hayan sido emanadas por las respectivas Comunidades Autónomas. Si para con algún de los aspectos armonizables, en materia de seguridad social se hiciera preciso en su día dictar una ley que establezca los principios necesarios para armonizar las disposiciones sobre tales materias dictadas, será ulteriormente las propias Comunidades Autónomas las que con acatamiento estricto de tales principios y normando de inmediato lo disociado, deberán realizar/ la operación de construcción armonica de un nuevo materia -- normativo que elimine aquellas disfunciones.

XXV.- En materia de seguridad social al igual que al régimen jurídico de la misma se refiere, las leyes del Estado que en el futuro puedan dictarse, podrán y deberán concretar qué debe entenderse por básico en esa materia, siendo sus atribuciones más o menos amplias según se conciba lo básico. De este modo, las Cortes autoras de la ley quedarán sujetas a un posible futuro control del Tribunal Constitucional, si al definir lo -- básico se extralimitan en su contenido, no pudiendo en ningún caso definir el contenido de lo no básico para las potestades autonómicas, lo que les está vedado, aunque sea temporalmente por razo_

nes de interés general pues tal acción deberá practicarse a través de una ley de armonización de disposiciones autonómicas después de que éstas han nacido al mundo jurídico. El Tribunal Constitucional aunque no ha dado excesivo luz en cuanto a la delimitación de actos interpretativos autorizados y no / autorizados al legislador, lo cual en materia de seguridad -- social va a tener una importancia de primer orden, sin embargo no parece que pueda ser posible/^a una ley recoger sistemáticamente todas las definiciones de alcance y contenido de conceptos de coordinación sanitaria o de seguridad social, que / de otro modo van a quedar desperdigadas entre una pluralidad de normas legales aunque ello tuviera para la materia de seguridad social una importancia notable toda vez que pueda asegurarse que es indispensable para articular la misma en una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas conocer la extensión que pueda tener la alta inspección, la coordinación económica, el régimen económico, etc. En cuanto a la seguridad social se refiere hay que partir de la idea de que en lo básico las Comunidades Autónomas practicarán una acción de desarrollo, que por razón de la materia resultará altamente productiva, y si el Estado pretendiera en la regulación de lo básico, a desarrollar ulteriormente por las Comunidades / Autónomas, practicar esa función hermeneutica, por vía reglamentaria con contenido esencial, ha de pensarse que tal cometido / estaría tachado de igual inconstitucionalidad que la operación / puesta en practica desde una orbita legislativa.

XXVI.- No sería exacto entender que la vigente constitución, sin embargo, excluye la posibilidad de leyes meramente interpretativas y en cuanto tales, retroactivas, pues falta en / la Constitución cualquier limitación de orden general al respecto, y se trata, por lo demás, de una Institución comunmente admitida en otros ordenamientos estatales, que poseen los caracteres de estado de derecho y estado democrático. En principio, por tanto, no es fundada la censura de que el carácter interpretativo de

una ley vulnere los preceptos que recogen los artículos 101, 102 y 104, considerandose que tampoco vulneran la garantía - establecida en el primero y segundo incisos del artículo 24, y en el primer apartado del artículo 25, referidos respectivamente a la facultad de actuar en juicio para tutelar las propias posiciones consideradas y protegidas en el ordenamiento, del derecho inviolable de defenderse ante los jueces, así como el de no ser separado del juez natural. No se trata con ello/ de que se este practicando una acción interpretativa desechable de entre las funciones propias del legislativo, sino que con los intentos llevados a cabo hasta la fecha, baste el ejemplo la -- llamada Ley Orgánica para la armonización del proceso autonómico se ha intentado normar legislativamente una armonización de -- potestades, y no de disposiciones, que es a lo único a que esta autorizado el legislador, tal y como preceptua el artículo 150.3 de la Constitución. Por otro lado se ha procurado instaurar una nueva modalidad de legislación, de corte aprioristico armoni-- zante, que no se recoge en el capítulo segundo del título 3º de la Constitución, por lo que no es posible su integración dentro o junto con los instrumentos legislativos existentes, hasta tal punto de que encabezado tal título, bajo la rúbrica de la elaboración de las leyes dentro del mismo se agotan las variantes de producción legislativa y fuera de cuyo contexto el elemento sistematico de interpretación prohíbe situar el miembro estrava-- gante que representa la rechazable legislación, pretendidamente armonizadora.

XXVII.- El principio de igualdad recogido en el -- artículo 14, en el sentido de que todos los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por circunstancias personales o sociales de cualquier indole, comprenden directamente las relaciones de seguridad social, que con --- sustantividad propia se apoyan en las relaciones de trabajo, - de modo tal, que del alcance protector de aquellos principios -- sobre éstas derivará un tratamiento unitario de unos y otros en este ámbito de primera magnitud, de modo y manera que en tanto se

parta de tales relaciones jurídicos laborales habrá de tomarse la no discriminación como propia del deber de trabajar, y el derecho al trabajo a que alude el artículo 35. Deberá, -- por ello quedar configurada la relación jurídica básica de seguridad social, al igual que la de cotización y protección en sus aspectos esenciales o fundamentales, o en los de desenvolvimiento, sin que ninguna autoridad pueda adoptar medidas que quiebren aquel principio, lo cual impide desde sus propios orígenes la posible tentativa de creación de núcleos, bolsas, o burbujas de superprotección social en una determinada demarcación territorial, a las que solo puedan acceder ciertos colectivos o grupos unidos por vínculo de vecindad o autonomismo/ en tanto que estamos ante libertades y derechos, que llevan -- aparejados los propios de seguridad social de modo tan esencialmente entremezclado que la no toma en consideración de esta -- circunstancia, llevando a cabo una política de taifas en punto a la protección social básica unificada para todos los trabajadores, provocaría una cierta y comprobable diferenciación discriminante que no posibilitaría la libre circulación, e instauraría una estructura insolidaria, a través de oportunidades de trabajo "especiales" o de "paraísos sociales".

XXVIII.- En el mismo sentido el derecho a la protección de la salud a través de medidas preventivas al igual que el derecho a la previsión, tratamiento, rehabilitación, e integración de los ciudadanos, que sean disminuidos físicos, sensoriales y físicos o a los servicios sociales y pensiones propias de los jubilados, son a todos los efectos principios rectores de la política social y económica que tan solo en lo que no queden absorbidos por el sistema de la seguridad social, informarán la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. En seguridad social este es el soporte necesario de la igualdad formal de los españoles ante la ley que proclama el artículo 14, y de la igualdad/ real y efectiva que preconiza el artículo 9.2 en concordancia con el artículo 1.1, que señala que el Estado social y democrático en

que se constituye España propugna la igualdad como valor superior de su ordenamiento jurídico.

XXIX.- La seguridad social pública mínima, del -- primer nivel, profesional del segundo nivel, y complementaria obligatoria del tercer nivel, que para todos los ciudadanos -- pide el artículo 41 de la Constitución ha de ser igual para -- todos los españoles. Al aludir a la asistencia y prestaciones complementarias libres, que constituye el cuarto nivel, se cierra la posibilidad de normas estatales o autonómicas, que incurrirían en vicio de inconstitucionalidad, si hicieran algo distinto que proporcionar un cauce a las mejoras voluntarias y a la protección social , que aparece como superestructura, en la idea de que la asistencia social como materia asumible directamente por la Comunidad Autónoma será aquella que no forme parte de la seguridad social confiada a instituciones de beneficencia pública o privada.

XXX.- La seguridad social aparece en la Constitución como materia propia de la competencia exclusiva del Estado en cuanto a la legislación básica, sin perjuicio de que la ejecución de sus servicios pueda ser llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en el marco de sus correspondientes Estatutos. No hay razón para interpretar que por legislación haya de entenderse se normación precisada a través de leyes formales, sino que el régimen de la legislación propia del Estado vendrá dada en tanto sea básica o fundamental por la Ley y el reglamento.

XXXI.- La expresión constitucional bases, no es en modo alguno identificable con las leyes de bases del artículo -- 82.2 según se desprende, por exclusión, del contenido del artículo 150.1. La utilización del término específico legislación básica de seguridad social(apartado 17), aparece intencionadamente utilizado para evitar la expresión ley, en el sentido de que la materia de seguridad social de exclusiva competencia del Estado -

no es tan solo aquella respecto de la cual existe una reserva de Ley sino que el concepto de legislación básica de seguridad social deberá entenderse como aglutinadora de la facultad de emanar normas con rango de ley o reglamento con la exclusión de los organizativos que quedarán en manos del ente autonómico.

El alcance de la relación jurídica básica de seguridad social así como el de las relaciones instrumentales de afiliación, cotización y prestaciones será el que se desprende de la norma del Estado, tanto en su aspecto estatico de sujeto objeto y contenido, como en su aspecto dinamico de nacimiento desarrollo y extinción respecto de lo cual la potestad normativa del ente autonómico tan solo podrá extenderse a la fijación -- del área subjetiva del ente gestor, en tanto ejecutor de servicios, con lo que se podrá conseguir una homegeneidad social básica, que resulta común denominador en la generalidad de los estados federales como una constante.

XXXII.- Solo es posible que quede en manos de las Comunidades Autónomas las siguientes competencias:

1º.- Competencia normativa en materia de organización, gestión, procedimientos, etc.

2º.- Competencia en materia de asistencia y prestaciones complementarias, voluntarias o libres.

3º.- La mera gestión patrimonial, ya que el régimen económico financiero y el régimen económico administrativo, -- quedará como competencia exclusiva del Estado. Dado el principio de Caja única, y en base a la creación de la tesorería, los convenios a que aluden las disposiciones transitorias de algunos Estatutos unicamente pueden aceptar a la gestión material patrimonial, con posibles vías de mejoras gestionarias, por estímulos en la obtención de resultados optimos.

XXXIII.- Las Comunidades Autónomas pueden establecer una descentralización institucional propia en materia de seguridad social, mediante la creación de entes gestores con los límites que derivarían de la fijación estatal de los gastos de administración y de primer establecimiento, reservándose el Estado la alta inspección, y la normativa básica, con respecto a la participación de los interesados. Ciertos límites en la gestión de la seguridad social no es posible olvidarlos. Dada la naturaleza de las entidades gestoras regímenes especiales, servicios comunes, colaboración en la gestión, los entes autonómicos del Estado con acción en materias propias del sistema no pueden practicar modificaciones sustanciales con alteración del esquema organizativo general.

XXXIV.- No es posible olvidar la interconexión e interdependencia existente entre todo el sistema financiero moderno de seguridad social, y la actividad económica del país pues si ésta última es una competencia exclusiva del Estado, por obra del punto 13 del artículo 149, se intentará, en todo caso, englobar la planificación financiera de la seguridad social en el seno de aquella, ya que lo cierto es que el punto 17 del mismo artículo no atribuye tal planificación de la seguridad social al Estado sino tan solo su régimen económico, siendo en todo caso más lógico y propicio, a los intereses generales, que se procure la planificación conjunta y compartida, a través de todos los intereses regionales, frente al esfuerzo válido de las Comunidades Autónomas de abordar la planificación de la seguridad social en exclusividad como oposición a aquellos intentos del Estado central de englobar una en otra, pues con ello se estará en contra de las más recientes recomendaciones de la OIT y de la Comunidad Económica Europea.

XXXV.- Cuando el Estado dispone de competencias exclusivas sobre una materia, como ocurre con la legislación esencial o fundamental de la seguridad social, las normas que de él emanan priman sobre las de las Comunidades Autónomas y cual-

quier contradicción en esto, por extralimitación de la Comunidad Autónoma en uso de sus potestades, devendría en la nulidad de la norma autonómica.

XXXVI.- La Administración Autonómica no debe incrementar la hegemonía del aparato político sobre la seguridad social, debiendo crear a nivel de su administración central, órganos de vigilancia y tutela respecto de la administración de la seguridad social.

XXXVII.- Las entidades públicas o privadas ^{que} en el ámbito autonómico asumieran, por vía directa o por colaboración en la gestión la ejecución en los servicios vendrán constreñidas por la consecuencia del principio de Caja Unica bajo el control del Tribunal de Cuentas del Reino, debiendo asumir sus respectivas responsabilidades, incluso manteniendo los efectos derivados del principio de automaticidad de prestaciones para ciertos riesgos y contingencias.

XXXVIII.- Se acude a los criterios de residencia o vecindad para la integración de los ciudadanos dentro del ámbito de aplicación de las normas estatutarias, lo que significa de autorizarse el aludido microcosmos orgánico de protección diferencial en las diferentes comunidades autónomas, que los beneficiarios de la seguridad social verían ampliados o disminuidos sus derechos según cual fuere en cada momento su residencia acudiendo en el momento del hecho causante a adquirir la residencia en el globo o bolsa territorial autonómica que ofreciera mayor cobertura, que a la vista de que los derechos se correlacionan con cotizaciones, y que aquellos en la mayor parte de las ocasiones son de lenta prolongada gestación, vejez, viudedad, etc, se originaría la relación jurídica de protección, en múltiples ocasiones, en núcleos autonómicos diferentes a aquellos en los que se fue ingresando con periodicidad la cotización, de modo que dada la regular movilidad geográfica de la mano de obra, no sería

posible imputar gastos a quien previamente no pudo calcular previsoriamente los mismos en su mecanica actuarial, no siendo previsible practicar previsión o planificación alguna, pues cada núcleo autonómico propio, en la multicolor sinfonia que refleja el mapa autonómico ~~pues~~ si es cierto que sin planifi_ cación no hay previsión, y sin ésta no es posible articular la solidaridad, ante ello la seguridad social se disolverá pues sin previsión y solidaridad no existe seguridad social. Aunque se preconice una seguridad social como derecho de todos / los ciudadanos, lo cierto es que se protege a los españoles - residentes y a los extranjeros que siendo igualmente residentes cumplan los requisitos que marcan la ley, y se observa en ello, que prima el factor de la personalidad, el cual incluso en -- su reflejo de alcance territorial, esta demarcado por el atri_ buto nacional del Estado español que pone en conexión siempre elementos, que no pueden fugazmente ser adquiridos por un indi_ viduo ya que la nacionalidad, preferentemente, se adquiere por ius sanguinis, salvo excepciones de lenta gestación burocratica de reconocimiento especial, y la configuración geográfica del / Estado hacen posible una planificación ordenada de la protección social pública basada en una calculada previsión planificada - lo que es aplicable de las Comunidades Autónomas cuyas normas/ tienen un alcance territorial según hemos visto chocaría con el principio de personalidad en que se fundamenta la relación -- jurídica de seguridad social, si se pretendiera hacer una regu_ lación parcial. Cualquier intento de disgregar el nivel de -- cobertura homogeneamente planificado para todos no tendría po_ sible encaje con un moderno sistema de seguridad social en donde una política contemporanea de esta chocaría con cualquier estruc_ tura clientelística, que en caso contrario no es ilícito dudar - que estaría asegurado, pues cuando se atribuyen a los órganos ge_ nerales del Estado las bases de ordenación de una materia determi_ nada se pretende que tales bases tengan una regulación uniforme y de vigencia en toda lanación asegurando un común denominador - normativo a partir del cual cada Comunidad, podrá establecer las

peculiaridades que le convengan, siendo válido que la Comunidad Autónoma ejercite su potestad legislativa aunque que no exista una ley específica del Estado donde se recoja los principios básicos que las Comunidades Autónomas deben desarrollar.

XXXIX.- La legislación estatal no básica continuará vigente, pese a la atribución constitucional de competencia normativa a las Comunidades Autónomas en tanto éstas no legislen. La cláusula derogatoria de la Constitución sólo resulta aplicable en términos materiales y no formales, del mismo modo que las reservas de Ley o de Ley Orgánica no operan automáticamente invalidando las normas anteriores a la Constitución que no las respetasen. Lo mismo cabe decir de la vigencia de la legislación no básica una vez aprobado el correspondiente estatuto de autonomía, donde se asumen explícitamente las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en tanto estas no legislen siendo la razón justificativa la de evitar los vacíos normativos.

XXXX.- La Administración de la seguridad social no es el Estado, no es Hacienda Pública, según se cuida de resaltar -- la Ley general Presupuestaria, y no va a serlo por el hecho de que lo no básico pase a depender de la Comunidad Autónoma, la cual -- ni tan siquiera podrá modificar ese estatus de ambas administraciones públicas, por lo que en el ámbito autonómico será ilegal -- todo intento de confundir o fusionar a las gestoras de la seguridad social con la Hacienda Pública general, pues son básicamente diferentes y lo básico no cae dentro de la acción organizativa -- de las Comunidades Autónomas en punto a la seguridad social, siendo en general materias intransferibles, por naturaleza, todas -- aquellas, que en lo tocante a la seguridad social, se encuentre presente un interés general de ámbito nacional.

XXXXI.- Pese a que los estatutos de autonomía hablen " de la exclusiva competencia" de las Comunidades Autónomas para la ejecución de los servicios de seguridad social, esto no impedirá en buena lógica, la existencia como mínimo, de una administración estatal central que tenga por finalidad la preparación --

de proyectos de legislación básica en materias no económicas de seguridad social, o de legislación global en cuanto al - régimen económico. Esta Administración poseerá además una potestad reglamentaria para desarrollar y completar la legislación anterior, y por lo demás la labor de alta inspección control - y vigilancia tienen también sus propias exigencias organizati_ vas.

XXXXII.- Como principios rectores de la organización de la Administración social desde una perspectiva solidaria cabe destacar lo siguiente:

1º.- Las bases del régimen jurídico de la Administración y sus funcionarios, entre los que hay que considerar / a los propios de la seguridad social, que garanticen el trato/ común a los administrados y el procedimiento administrativo -- común que son competencias indeclinables del Estado, e insus-- ceptibles, por su propia naturaleza, de transmisión o delegación a las Comunidades Autónomas.

2º.- La eficacia, jerarquía, descentralización, des concentración, y coordinación de la actuación de la administración social, son formas de acción impuestas a la Administración Pública de las que no puede desentenderse, y que puede darse ya por cumplida con la actual estructura orgánica, de modo que al - no poder operar el mandato constitucional sobre entes ya descentr alizados solo cabe que tenga aquél un alcance real sobre los entes por descentralizar, pues aquel otro resulta absurdo, y solocabe / admitir que pueda operar en sentido de atenuar la tutela inten- siva a que se ven sometidos los mismos por la Administración del Estado, a fin de descargar competencias a los estados matrices - de quien dependen.

El Estado, para con las Comunidades Autónomas, no po- drá descentralizar los entes de la seguridad social, sino simple- mente transferirlos y considerar en tal caso cumplido el mandato

constitucional, si funcionaba ya en régimen de descentralización de modo que la Comunidad Autónoma será considerada, manteniendo tal régimen, fiel cumplidora de aquel precepto, pues la descentralización previa hoy existente en materia de seguridad social, esta necesitada tan solo de una deseable desconcentración, pues ya opera en régimen descentralizado.

XXXXIII.- El artículo 129 de la Constitución alude genericamente a la participación en la seguridad social, en la que debe entenderse hoy integradas las Mutuas, Mutualidades -- y Mutuas patronales, además de las entidades gestoras y servicios comunes u organismos autonómicos del Estado con funciones en el sistema de la seguridad social, para los cuales hasta la fecha -- no se han arbitrado ningunas fórmulas participativas y no se -- atisba que quede en proyecto del ejecutivo abordar dicha tarea. Será función ineludible de las Comunidades Autónomas iniciar -- con urgencia esta tarea, debiendo extender su acción a las -- empresas, asociaciones, fundaciones, etc... que en virtud del Decreto-Ley de gestión institucional de la seguridad social -- tienen acceso al nivel gestor de nuestro sistema de la seguridad social. Asimismo deberán dictarse las normas que establezcan la presencia de las Comunidades Autónomas en el seno de la Administración estatal de seguridad social y viceversa, pues nadie dudará en atribuir a ambas la calificación de interesados.

Al estilo de los regimenes federales cuando una sola disposición de una ley caiga bajo la definición de un caso de -- consentimiento que tenga que ser otorgado por el órgano consultivo o de control, en el que se institucionalice la participación, la Ley entera estará sujeta a esa condición, lo que significará -- tal y como ocurre en aquellos ordenamientos, atribuir al Consejo de Participación un poder específico notable en la política legislativa.

XXXXIV.- De la regulación constitucional se desprende que la sanidad no esta regulada constitucionalmente de la misma --

forma que la materia de seguridad social, y que la competencia exclusiva estatal en materia de sanidad se constriñe a la sanidad exterior y a las bases y coordinación general de la sanidad, así como a la legislación sobre productos farmacéuticos. Los mecanismos de sanidad e higiene coinciden con mecanismos públicos ajenos al sistema de seguridad social y aunque en un futuro se configurará un servicionacional de la salud como aglutinador de aquellos, solo entonces prestacionalmente, entrarían dentro del propio sistema, lo que no impediría que afectos presupuestarios permanecieran fuera como acaecen en los llamados presupuestos sociales.

Por sanidad exterior hay que entender lo relativo a las acciones que se resuelven internacionalmente, y también las que se realicen a través del territorio de más de una Comunidad Autónoma, tratando con ello de prevenir la adopción de medidas sanitarias, que cumplan de hecho funciones aduaneros, de forma que se preserven en favor del Estado, tanto la regulación legislativa como la regulación reglamentaria y la acción administrativa correspondiente.

XXXXV.- Respecto de la asistencia social las Comunidades Autónomas pueden asumir totalmente, en bloque, la misma desde la regulación legislativa máxima a la acción administrativa más simple en un criterio concordante con la legislación italiana y con la tradición histórica, puesto que esta fue siempre una competencia propia de los entes locales.

XXXXVI.- En cuanto a los servicios sociales todos los Estatutos de Autonomía asumen la competencia en la materia como exclusiva, si bien la falta de rigor terminológico es muy destacable, como puede apreciarse, aunque no obstante es posible considerar que cualquiera de las denominaciones, las genéricas (bienestar social, asistencia etc) o las específicas (promoción de la mujer, menores, jóvenes, tercera edad,) recogen lo que hoy se entiende por servicios sociales en sentido amplio.

XXXXVII.- La seguridad social, como materia que afecta, en su ejecución inevitablemente en un gran número de presupuestos a todas las Comunidades Autónomas o a varias de ellas y al conjunto nacional ha de entenderse respecto de ella, que en tanto que tal circunstancia existe, una Comunidad Autónoma no puede ejecutar por sí mismo algo que concierne también a otra u otras, debiendo por ello suponerse que las entidades -- gestoras a nivel del Estado, mantendrán funciones de información disciplina e inspección de alcance general, no obstante / tratarse de funciones tipicamente ejecutivas, de modo que las competencias autonómicas lo serán, sin perjuicio de la información e inspección que corresponde a la entidad central y en -- todo caso al Departamento ministerial correspondiente.

Al lado de la legislación básica se explicita el -- régimen económico de la seguridad social como competencia exclusiva del Estado, lo que supone de suyo, que al tener que -- incluirse entre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, entre la que estará lo peculiar del sistema de seguridad social todo lo necesario para construir la unidad económica nacional, el Estado, que ostenta en ello reserva exclusiva, ha de poseer facultades ejecutivas, que han de adaptarse desde una valoración general de la economía, que no podrá quedar en manos de quien no rige los destinos del interés general hasta la aceptación de la valoración particular que de la economía regional haga cada Comunidad Autónoma, siendo necesaria conjugar ordenadamente la acción de -- ambas.

XXXXVIII.- El objeto de la Inspección será verificar por el Estado la observancia de lo por el dispuesto sobre materias obligatorias básicas, admitiéndose como legítima facultad de la alta inspección la de comunicar la anomalía detectada al órgano gubernamental competente a fin de que este remedie aquel incumplimiento mediante el ejercicio de atribuciones propias, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la

Constitución y las leyes, pues la existencia de competencias autonómicas de actuación, no sustrae a los órganos centrales del Estado sus peculiares competencias, sin que puedan ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica los actos de comprobación precisos para la específica misión de la alta inspección que -- en lo tocante a la seguridad social corresponde al Estado.

L.- En cuanto al régimen económico, la razón justificativa de que el Estado se reserve la plena competencia legislativa reside en que en aquel se ejerce un poder tributario/ con el que se garantiza el sostenimiento de un servicio público y a la vez, y esta es la razón de fondo un sistema de prestaciones solidarias en beneficios de todos los españoles.

Por régimen económico de la seguridad social ha de entenderse la determinación de los recursos del sistema y su distribución territorial y funcional. En base a la teoría de los poderes implícitos sancionada por la jurisprudencia constitucional alemana, el Estado tendrá competencias exclusivas sobre el -- régimen económico general de la seguridad social, y sobre su ejecución básica, quedando en manos de las Comunidades Autónomas la ejecución marginal de la misma, pudiendo en su caso a través de -- los correspondientes convenios culminar la labor de las Comisiones de Transferencias en un convenio final integrado por convenios -- parciales que recojan la fórmula de poderes y facultades, entre las cuales, las que hasta aquí hemos llamado implícitas, y que son propias y peculiares del régimen económico, quedarán tipificadas en la labor propia de la función de la Comisión, admitiéndose en el área económico- financiera una ejecución de segundo grado en favor de las Comunidades Autónomas en su aspecto no básico ni planificador de la presupuestación general nacional.

LI.- En la Constitución existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental de la actividad económica, componiendo el conjunto de todas ellas lo que -- suele denominarse la constitución económica, o constitución --- económica formal. Este marco implica la existencia de unos prin-

principios básicos del orden económico, que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad, que esta reiteradamente exigida por la constitución cuyo preambulo garantiza la existencia de un orden económico y social justos, y cuyo artículo/ 2º establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales.

LII.- En la hipótesis de la puesta en práctica de un sistema de planificación económica, a que alude el artículo 131, las Comunidades Autónomas no solo participarán en la propuesta de previsiones y en la elaboración conjunta, sino que ostentarán un marcado protagonismo en su ejecución de acuerdo con las bases y bajo la coordinación del Estado lo cual no choca con el principio de unicidad del orden económico nacional, que aparece como un presupuesto necesario para el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas de modo que en materia económica no se lleve a resultados disfuncionales y desintegradores.

LII.- La norma constitucional y estatutaria de que las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que este el órgano competente en primera instancia, permite la interpretación estricta de que solo está pensado para supuestos de pluralidad de instancias, pero no para procesos de única instancia cuales son los de seguridad social, lo que no debe plantear la incompatibilidad del Tribunal Superior de Justicia, pues al igual que sucede en el orden penal para con la Audiencia nacional se trata de Tribunales ordinarios predeterminados por la Ley de modo que si el demandante puede interponer su petición en cualquier punto del territorio nacional --- frente a la seguridad social ha de estarse a una competencia --- localizada previamente para la primera instancia y los sucesivos grados, debiendo quedar salvaguardada la competencia nacional del Tribunal Central de Trabajo en este orden de cosas.

LIII.- Un recurso unificador, al uso de la casación o de la suplicación, nunca será segunda instancia ni en consecuencia podrá verse afectado por la restricción con que el artículo 152.1 de la Constitución circunscribe el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas en la / instancia única, característica del proceso de seguridad / social. Ante la redacción del artículo 149.1.17 la producción de legislación, en su alcance material o vertical es competencia del Estado, en lo que allí se especifica, de modo que si los órganos de los Tribunales superiores de las autonomías pasasen a conocer de la aplicación de ese derecho, para cuya producción no tienen competencia las Asambleas parlamentarias de las Comunidades, se avendría a un resultado que lejos de - cooperar a la unificación, que predice el artículo 1.6 del - Código civil haría trizas el sector correspondientes del --- ordenamiento jurídico, que sin embargo es uno y tiene una estructura impuesta a todos los poderes públicos, incluido el - judicial.

El derecho público de la seguridad social dimana del ejercicio de una competencia estatal en su aspecto básico o sustancial en que las Comunidades Autónomas carecen de competencias para normar de modo que si los Tribunales autonómicos pasasen a conocer de aquellas, la fragmentación del ordenamiento se derivaría de la posibilidad de interpretaciones varias, que tendría cabida en el seno de los múltiples Tribunales Superiores, de forma que lejos de llevar con tal labor hermenéutica a una complementación del ordenamiento jurídico, según impone el artículo 1.6 del Código civil se iría hacia su ruptura haciendo circular soluciones, que discrepando en el entendimiento de normas estatales causarían una inseguridad irremediable.

LIII.- La carta social europea en su artículo 12 obliga a los Estados a mantener el régimen de seguridad social

a un nivel satisfactorio, igual por lo menos al que es necesario para la ratificación de la convención internacional de Trabajo nº102 relativa a la norma mínima de seguridad social. En función de ello y por exigencia de su parte tercera, España debe considerar los preceptos de su primera parte -- como una determinación necesaria de objetivos y a obligarse a determinados artículos en la segunda parte donde se encuentra el artículo 12.

Dado que la cesión de competencias a las Comunidades Europeas para un supuesto de integración no comprende bloques normativos completos de materia sustantiva, sino facultades específicas de aquellas, ha de entenderse que en principio lo restante quedaría en manos de las Comunidades Autónomas, o como competencia exclusiva del Estado, según se trate de cuestiones que queden en el ámbito de una u otra área. La transferencia de competencias en determinada materia de seguridad social en favor de las Comunidades europeas, pone toda la materia en su conjunto bajo la directa acción global del Estado por exigencias del principio de unidad de la política exterior. La consecuencia de esta tesis sería la incompetencia total de las Comunidades Autónomas para el desarrollo o ejecución que el derecho comunitario europeo tanto en lo relativo al desarrollo normativo como a la mera aplicación de los reglamentos.

Salvo que el tratado vacie de contenido el regimen de atribución económica operado con anterioridad, la Comunidad Autónoma mantendrá la competencia residual, siendo la garantía ofrecida por la posición estatal, una protección de segundo grado, vieniendo representado el primero por la posición de la Comunidad Autónoma respectiva en lo que a seguridad social se refiere. La ejecución de los servicios de seguridad social respecto de la legislación básica, que en su caso puedea haber sido objeto de una transformación por imperio del derecho comunitario seguirá formando parte del derecho interno, aunque por su desviación comuni_

taria garantizará el Estado en segundo grado su eficaz funcionamiento.

En cuanto a la legislación no básica de seguridad social y su ejecución de servicios, si del mismo modo quedará afectado por el nuevo derecho europeo de seguridad social, a ello no podrá en ningún caso oponerse la Comunidad Autónoma, que por exigencia del artículo 93 de la Constitución verá modificada sus facultades o el objeto sobre el que incidan, pero en principio, será la propia Comunidad Autónoma la que habrá de velar por su satisfactoria aplicación, sin perjuicio de que tras ella el Estado monopolice la garantía internacional de cumplimiento, que en todo caso, podrá ser impuesta por los cauces mencionados a la propia autonomía correspondiente.

LIV.- Las Comunidades Autónomas, en punto a la seguridad social, y para con respecto al derecho comunitario, mantienen en su seno todas las competencias, que no se vean afectadas por el nuevo derecho europeo cuya ejecución y cumplimiento les afectará directamente, en relación con las materias transferidas de seguridad social, modificadas por aquel, e indirectamente, en cuanto que en todo caso el derecho comunitario se transformará en derecho superior por imperio del artículo 10 de la Constitución.

