

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO
Universidad de Huelva

**DEDUCCIÓN DE CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL
Y POTESTAD SANCIONADORA DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de Enero
de 1999 (RJ 338)

JOSÉ L. LÁZARO SÁNCHEZ*

SUPUESTO DE HECHO: La empresa "Monffi, SA" aplicó una reducción de su cotización en las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes, basada en la contratación de un trabajador a través de la modalidad en prácticas regulada, en aquellos momentos, por el Real Decreto 1992/1984 (BOE de 9 de noviembre). En éste se preveía una reducción del 75% en la cuota por contingencias comunes, si bien su artículo 16 excluía de estos beneficios las contrataciones que se celebraran "con el cónyuge, ascendientes o descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes ocupen puestos de alta dirección en las Empresas". Debido precisamente a que el trabajador contratado tenía relación paterno-filial con el administrador único de la citada sociedad, la Dirección Provincial de Córdoba del Ministerio de Trabajo, tras el acta levantada por parte de la Inspección de Trabajo el 15 de marzo de 1988, impuso a aquélla una multa de 500.001 pesetas.

RESUMEN: La sentencia arriba reseñada resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Administración del Estado contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), de 9 de octubre de 1991. En ésta se había estimado el recurso interpuesto por la empresa sancionada, centrándose los razonamientos esgrimidos en determinar que la competencia para sancionar la conducta empresarial anteriormente descrita correspondía a la Junta de Andalucía. El Tribunal Supremo da la razón a la Administración Central, señalando, de acuerdo con la doctrina

* Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

del Tribunal Constitucional al respecto, que la reducción de cotizaciones como medida de fomento del empleo es materia que pertenece al régimen económico de la Seguridad Social. A partir de este encuadramiento, el Tribunal Supremo resuelve la competencia del Estado en esta cuestión.

ÍNDICE

1. Introducción
2. La unidad del ordenamiento jurídico como presupuesto delimitador del régimen económico en materia de Seguridad Social
3. La consideración de la potestad sancionadora como garantía de la unidad del sistema
4. La deducción de cuotas por fomento del empleo como parte del régimen económico de la Seguridad Social
5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

La articulación entre las diferentes administraciones que conforman la estructura territorial del Estado está provocando numerosas colisiones, lo que se observa especialmente en el caso de la relación entre la Administración Central del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante). El reciente Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 19 de julio de 1999), por el que se pretende reforzar la vía de las Comisiones Bilaterales de Cooperación como mecanismo de solución de conflictos entre ambas administraciones, constata este hecho.

Esta es una situación que afecta tanto a la delimitación material como a la funcional entre aquellas administraciones territoriales. En efecto, como consecuencia de los términos empleados por el bloque de constitucionalidad a la hora de distribuir las materias entre el Estado y las CCAA, se plantean dudas acerca del encuadramiento de una determinada actividad. Pero también los problemas alcanzan a la vertiente funcional, en la que los límites de la ejecución de la legislación del Estado son fuente de constante controversia.

Como ha podido advertirse el objeto del litigio no es tanto la licitud de la reducción de cuotas efectuada por la empresa sancionada como la determinación de qué administración, la central o la autonómica, es la competente para sancionar las infracciones relacionadas con aquella.

Aun cuando, como señala el Tribunal de Justicia de Andalucía en el tercer fundamento de derecho de su sentencia, la empresa apoya su recurso en diversos argumentos, sobresale entre ellos la invocación de nulidad de las resoluciones dictadas por la Administración debida a la incompetencia material de los órganos que las emitieron. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, como hemos indicado, resolvió de manera favorable a estas pretensiones, declarando

la nulidad de la sanción impuesta por la Dirección General de Empleo al considerar que la misma correspondía imponerla a la administración autonómica, en este caso a la Junta de Andalucía, y no a la central, en virtud de las competencias que ésta tiene en materia de trabajo por aplicación de su Estatuto de Autonomía y del Real Decreto 4043/1982, de 29 de diciembre (BOE de 3 de febrero de 1983), sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Junta de Andalucía. Así pues, el objeto de debate en primera instancia se centró en el examen de las competencias que a cada Administración correspondían en materia sancionadora y, en concreto, en el ámbito de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social que traen su causa en medidas de fomento de empleo. Los fundamentos jurídicos emitidos por el Tribunal Supremo, a excepción del sexto en el que se razona acerca de la pretensión empresarial de inaplicabilidad del artículo 16.2 del RD 1992/1984, giran también en torno a esta cuestión, y sobre ellos vamos a centrar nuestro comentario.

2. LA UNIDAD DEL ORDENAMIENTO JURIDICO COMO PRESUPUESTO DELIMITADOR DEL REGIMEN ECONOMICO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

El razonamiento del Tribunal Supremo en la sentencia que analizamos toma como punto de partida la distinción entre legislación sobre Seguridad Social y su régimen económico. Aún recayendo sobre una misma materia y siendo contemplados de forma conjunta dentro de las competencias exclusivas del Estado, se trata de aspectos diferentes, como por otra parte refleja el propio artículo 149.1.17°. Esta especificidad del régimen económico se observa también en los distintos Estatutos de Autonomía, en los que hay una separación de las competencias de las CCAA en materia de Seguridad Social correspondientes al desarrollo legislativo y a la gestión de su régimen económico. En palabras de la sentencia del Tribunal Constitucional 124/1989, de 1.1 de julio, fundamento 3° -BOE de 9 de agosto- hay un "acantonamiento del régimen económico dentro de la competencia exclusiva del Estado".

Esta singularidad de la materia económica se proyecta especialmente en el terreno de las competencias funcionales que a cada administración corresponde. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la misma sentencia, aclara que "del artículo 149.1.17.° 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". Es decir, el citado precepto no cabe entenderlo como un reparto en el que al Estado le incumbe la legislación de Seguridad Social, sea cual sea el objeto sobre la que recaiga, y a las CCAA el desarrollo normativo y la ejecución de la misma. El Tribunal Constitucional advierte, por tanto, que en materia económica las funciones estatales van más allá de las legislativas, extendiéndose hacia otros terrenos.

La base de este reforzamiento del papel del Estado en los aspectos económicos de Seguridad Social se encuentra, como resalta el Tribunal Constitucional en la última de sus sentencias citadas, en "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.I.I.º de la Constitución)". Es éste un precepto, dejando al margen lo relacionado con su naturaleza como verdadero título competencial o como regla hermenéutica del alcance de las competencias que el resto del artículo 149.1 señala, que ha sido empleado por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones para considerar estatales determinadas competencias.

La fundamentación de las especiales características del régimen económico de la Seguridad Social en tomo a la unidad del sistema va a ser trascendental para resoluciones posteriores y, por ello, también en el asunto que nos ocupa. En efecto, de esta doctrina parte el Constitucional en una sentencia posterior, la 195/1996, de 28 de noviembre -BOE de 3 de enero de 1997- que es en la que, a su vez, fundamenta el Supremo el fallo en el que centramos nuestra atención. Como se sabe, esta última sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno Vasco contra algunos preceptos de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social-BOE de 15 de abril-. Entre las alegaciones del Gobierno Vasco en este recurso figuraba la declaración de inconstitucionalidad del artículo 28.3 en relación con el artículo 47, ambos de la Ley 8/1988. En aquél se tipifica como infracción muy grave la conducta que es imputable a la empresa sancionada por el acta de la Inspección de Córdoba de 15 de marzo de 1988; es decir, "obtener o disfrutar indebidamente de exenciones, bonificaciones o reducciones en las cuotas de la Seguridad Social, ..., establecidas para las distintas modalidades de contratación". En el artículo 47 se declara competente para la imposición de este tipo de sanciones a las Direcciones Provinciales del Ministerio de Trabajo. A juicio del Gobierno Vasco la competencia debería corresponderle a él en tanto este tipo de infracciones pertenece a la "órbita de lo laboral", materia en la que esta Comunidad Autónoma tiene competencias de ejecución según dispone su Estatuto de Autonomía, circunstancia extensible por la vía del artículo 149.1.7º CE al resto de CCAA, cuyos Estatutos así lo han recogido. El Tribunal Constitucional si bien estima que "las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en dicho título" -se refiere al citado artículo 149.1.7º-, precisa que esta solución no es válida "cuando la vulneración afecte a los ingresos y gastos fiscales de la Seguridad Social".

Dejando, por ahora, las cuestiones relacionadas con las posibilidades de encuadramiento de las acciones de fomento del empleo, hay que matizar que la unidad del ordenamiento como argumento delimitador de las competencias estatales en materia económica de Seguridad Social no impide que las CCAA posean en ésta un determinado espacio de actuación. El que el Estado, apoyán-

dose en aquél objetivo, no limite su papel al de legislador no determina la desaparición en este ámbito de las CCAA, como además constatan los Estatutos de Autonomía. Como señala el fundamento jurídico cuarto de la sentencia 194/1994 del Tribunal Constitucional -BOE de 26 de julio- "De esta forma, la función que al Estado encomienda el art. 149. 1.1 CE ha de desarrollarse sin desconocer el régimen competencias diseñado en el resto del precepto y en los Estatutos de Autonomía, y sin que el Estado pueda asumir funciones que, más que garantizar condiciones básicas de igualdad de derechos, ampararían la infracción del orden constitucional de competencias". Ello se aprecia igualmente en la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de las funciones que respecto del régimen económico tienen las CCAA. En la reiterada sentencia 124/1989 se sienta como premisa 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". Se trata de una consecuencia lógica con las anteriores reflexiones pero que introduce un problema en cuanto a su determinación.

En efecto, el Tribunal Constitucional, al señalar que el Estado desarrolla funciones tanto legislativas como de ejecución pero limitando éstas a la finalidad apuntada, emplea el artículo 149. 1. 1º para crear una situación de concurrencia competencial respecto de las funciones ejecutivas. Esta cuestión motivó algunas de las discrepancias que parte de los Magistrados del Tribunal Constitucional manifestaron, a través de sus votos particulares, al parecer mayoritario de la sentencia 124/1989. Como advierte LEGUINA VILLA en el primero de estos votos, al que se adhirieron TRUYOL SERRA y DE LA VEGA BENAYAS, "se viene a consagrar un sistema de doble competencia de ejecución que, a mi modo de ver las cosas, carece de fundamento en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña".

El camino seguido por el Constitucional, tanto en la sentencia 124/1989 como en la 195/1996, es el del análisis de aspectos concretos relacionados con el régimen económico de la Seguridad Social, determinando de esta forma cuáles afectan al bien protegido y, por ello, son competencia del Estado. Esta técnica conlleva un cierto grado de indeterminación en la distribución de competencias, en tanto ésta queda pendiente del grado de afectación a la unidad del sistema, detectado a través del pertinente examen que en cada caso se realice. Prueba de ello es que la sentencia 195/1996 entra en el estudio de un asunto, la reducción de cuotas a la Seguridad Social como medida de fomento del empleo, no abordado por la precedente 124/1989. Incluso, como destaca LEGUINA VILLA en el citado voto particular que hace este Magistrado a esta última sentencia, esta sistemática tampoco garantiza la concreción del papel que a cada Administración corresponde. Al respecto critica que en relación con una de las actuaciones controvertidas -la inscripción de empresas y la afiliación, altas y bajas de los trabajadores-, se llegue a afirmar en la sentencia que "la Generalidad de Cataluña pueda llevar a cabo actuaciones concretas en relación con el cumplimiento por los ciudadanos de esos deberes".

3. LA CONSIDERACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA COMO GARANTÍA DE LA UNIDAD DEL SISTEMA

El Tribunal Supremo en el fundamento jurídico sexto de la sentencia de referencia parte de que la potestad sancionadora es una manifestación de la función ejecutiva al señalar que "la competencia de la Administración Laboral de la Comunidad Autónoma, con exclusión de la del Estado, alcanza a la declaración de la concreta existencia de infracciones y consiguiente aplicación de sanciones". Esta es, en principio, la consideración que ha merecido la potestad sancionadora en la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, entre otras, la sentencia 206/1997, de 27 de noviembre (BOE de 30 de diciembre), señala, en su fundamento jurídico 15, e), que «el ejercicio de la potestad sancionadora, castigando aquellas conductas definidas como infracción en la Ley, es una típica actividad de ejecución». En este sentido, la propia sentencia 195/1996 del Tribunal Constitucional señala que "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)".

Esta configuración de la potestad sancionadora obedece a la función que la misma desempeña dentro del ordenamiento jurídico. Como es sabido, en la controvertida delimitación competencial entre el Estado y las CCAA y, especialmente, en lo que se refiere a su vertiente funcional, la doctrina del Tribunal Constitucional ha venido asociando el concepto "legislación" con la finalidad uniformadora que se persigue a través de él. Consiguientemente, al responder la función sancionadora a una aplicación de la norma la misma pertenece al ámbito de la "ejecución". En palabras de la sentencia del Tribunal Constitucional 249/1988, de 20 de diciembre de 1988 (BOE de 13 de enero de 1989), "Las partes en conflicto se muestran de acuerdo en que corresponde a la Generalidad de Cataluña la ejecución de la legislación laboral, lo que incluye también el ejercicio de las funciones de inspección o vigilancia de su aplicación y, en su caso, de sancionar los correspondientes incumplimientos empresariales".

No obstante, esta consideración de la potestad sancionadora dentro de la función ejecutiva sufre importantes matizaciones. La doctrina del Tribunal Constitucional nos muestra que hay actuaciones en materia sancionadora que escapan de la competencia de las CCAA. Así se manifiesta en su sentencia 185/1991, de 3 de octubre (BOE de 5 de noviembre), en la que se refleja que se "hace preciso reconocer la existencia de un ámbito de competencia estatal en relación con la sanción de aquellas obstrucciones no ya de carácter genérico, sino que pretendan específicamente dificultar la actuación inspectora respecto de la verificación de hechos cuya sanción habría de corresponder al Estado". Más recientemente, la sentencia 206/97, de 27 de noviembre -BOE de 30 de diciembre-, señala que "no debe conducir, de forma automática, a la conclusión de que la imposición de sanciones sea en todo caso competencia autonómica, pues es admisible, como ya hemos apuntado, que, cuando resulte realmente

imprescindible para el ejercicio de la competencia estatal básica de que se trate, las bases incluyan la potestad de realizar actos de ejecución".

Esta doctrina encuentra aplicación en materia de Seguridad Social y en concreto en lo que se refiere a su régimen económico. Ahora bien, dentro de este ámbito, y como señalara la sentencia 195/1996, hay que diferenciar dos supuestos: aquellos en los que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir y aquellos 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. Tal distinción es fruto de los límites, ya resaltados, que respecto de la actuación del Estado se derivan de la sentencia 124/1989. Ya comentamos anteriormente que el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad en esta sentencia de precisar algunas de las competencias estatales y autonómicas en esta materia. La posterior sentencia 195/1996 acomete la labor de situar en alguno de aquellos dos terrenos la potestad sancionadora para con las deducciones en las cotizaciones efectuadas por los empresarios como incentivos a la contratación.

Para el Tribunal Constitucional, y para el Tribunal Supremo que recoge lo dicho por aquél, "La potestad sancionadora, ..., corresponderá, ..., 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". De este razonamiento parece desprenderse que la afectación al patrimonio de la Seguridad Social es el hecho determinante de la competencia del Estado.

Es ésta una consecuencia no del todo prevista inicialmente en la sentencia que sirve de referencia al argumento. En efecto, la sentencia 124/1989 aun siendo restrictiva con el papel que las CCAA pueden desempeñar en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, reconocía la existencia de facultades autonómicas en esta materia. En este sentido han de verse las matizaciones que el Tribunal hizo en aquellas actuaciones en las que declaró la competencia estatal. Así ocurre, por ejemplo, con la gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación, ámbito en el que se deja abierta la posibilidad a la Comunidad Autónoma recurrente para que realizara funciones delegadas de recaudación de los ingresos estatales, siempre que "los fondos recaudados fluyeran automáticamente a la caja centralizada de la Tesorería General".

La sentencia 195/1996, aun cuando parte de un escenario compartido en algunos extremos, dilucida la cuestión controvertida no por su repercusión en la unidad del sistema sino *sólo* por incidir en materia de régimen económico de Seguridad Social. Ello se observa en la justificación que emplea el Tribunal en la sentencia 124/1989 para considerar competente a Cataluña en lo que a la sanción de determinados incumplimientos se refiere. En este sentido se afirma que "atendida su configuración legal, la potestad de imponer las sanciones correspondientes no puede ubicarse íntegramente en el régimen económico de la

Seguridad Social". De este modo, la tesis que maneja el Tribunal Constitucional en la sentencia 195/1996 para considerar que la potestad sancionadora en las deducciones por cotizaciones pertenece al Estado es su ubicación en materia de régimen económico de Seguridad Social. En principio, para llegar a tal conclusión, el argumento debiera recorrer el camino propuesto por la sentencia 124/1989; esto es, que la competencia es estatal porque a través de ella se mantiene el objetivo propuesto, la unidad del sistema a través de la competencia sobre la caja única. La cuestión no carece de importancia, a nuestro juicio, ya que la primera de las vías conduciría a eliminar el papel de las CCAA en todo lo que tuviera relación con el régimen económico de la Seguridad Social y esto es algo que el propio Tribunal Constitucional se encargó de evitar en la sentencia 124/1989. Así pues, la cuestión nuclear es el encuadramiento de las deducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social como materia perteneciente al régimen económico de la Seguridad Social.

4. LA DEDUCCION DE CUOTAS POR FOMENTO DEL EMPLEO COMO PARTE DEL REGIMEN ECONOMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Decíamos antes que las alegaciones presentadas por el Gobierno Vasco en su recurso de inconstitucionalidad a la Ley 8/1988 se basaron en la pertenencia a la materia laboral de las deducciones en las cotizaciones debidas a fomento del empleo.

En efecto, el razonamiento del Gobierno Vasco para reclamar la competencia en las sanciones por conductas como las que centran nuestra atención fue el encuadramiento de esta materia, la de fomento del empleo a través de reducciones en las cuotas a la Seguridad Social, en el artículo 149.1.7 de la Constitución. La explicación que sustentaba este posicionamiento derivaba de la ausencia del empleo como materia propia dentro del bloque de constitucionalidad. Ante tal circunstancia el Gobierno Vasco estimaba que la creación de tal ámbito material en la Ley recurrida tenía por objeto atribuir su competencia al Estado por la vía del artículo 149.3 CE. A su juicio, por tanto, el empleo no existe como ámbito específico. De ello extraen que las infracciones contempladas por el legislador dentro del capítulo referido al empleo deben ser ubicadas en los títulos competenciales utilizados por la CE y por el Estatuto del País Vasco. Este razonamiento les lleva a concluir que los incentivos a la contratación "es materia que se fundamenta en la capacidad de gasto de la Administración vasca y en la competencia autonómica de promoción y desarrollo económico".

El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones al recurso, señalaba que el empleo sí se encuentra configurado como sector legislativo autónomo, aunque reconoce que "La Constitución no incluye el «empleo» entre las materias enumeradas en los arts. 148.1 y 149.1. Esta situación lleva a que su distribución entre el Estado y las CCAA derive bien de la aplicación del artículo

149.3 CE bien del encuadramiento de cada una de los elementos que lo integran en los títulos competenciales expresamente reflejados en el bloque de constitucionalidad. Obsérvese que esta segunda opción matiza de manera importante la premisa inicial, en tanto reconoce la ausencia de un verdadero cuerpo legislativo caracterizado en tomo a unos rasgos determinados. Precisamente ello es lo que llevó al Abogado del Estado a defender especialmente la primera de sus soluciones. Sin embargo, su conclusión parece optar más hacia la *integración* del empleo en los títulos competenciales recogidos en la CE, al señalar que "colocación, fomento del empleo, formación profesional ocupacional son «estadios previos» al contrato de trabajo o a la relación laboral, que (...) desde el punto de vista constitucional, han de encuadrarse en la norma de competencia del art. 149.1.7 CE: «legislación laboral»".

El Tribunal no entró, en estas cuestiones. El encuadramiento que de las infracciones en materia de empleo realizó en favor de la materia laboral se debe a "que tipifican las infracciones de deberes y prohibiciones legalmente impuestos a los empresarios -principalmente por el Estatuto de los Trabajadores (ET) en sus arts. 16 y 17- respecto de las actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios". En lo que al aspecto del empleo nos interesa abunda precisando que "las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en dicho título" -se refiere al artículo 149.1.7-. El Alto Tribunal no se pronuncia, pues, acerca de que el empleo exista como materia específica sobre la que articular competencias entre el Estado y las CCAA.

Esta *laboralización* del empleo es criticable por cuanto parece evidente que la perspectiva laboral aun teniendo notable importancia no es la única en materia de empleo y que ésta es un conjunto heterogéneo. Precisamente esta diversidad motiva que aparezca el denominado "Derecho del Empleo", como rama a través de la que se desarrolla la política de empleo. Además, la propia sentencia 195/1996 se manifiesta en este sentido.

En efecto, aun cuando el Tribunal Constitucional estima, como hemos destacado, que las acciones de fomento del empleo pertenecen a la materia del artículo 149.1.7º, precisa que esta solución no es válida "cuando la vulneración afecte a los ingresos y gastos fiscales de la Seguridad Social". Esto representa una ruptura de la concepción laboral del empleo y la constatación de la heterogeneidad de esta materia. En definitiva, pues, parece discutible que el empleo pueda configurarse sólo desde una perspectiva laboral, circunstancia que, por otra parte, favorece la intervención de las CCAA y, en definitiva, la territorialización de las políticas de empleo.

El que el Tribunal Constitucional extraiga del conjunto del empleo la deducción de cotizaciones aun cuando la causa de ésta sea el fomento de la contratación laboral, y la considere parte del régimen económico de la Seguridad Social, encuentra su justificación en el papel que al Estado se le ha dado en esta materia. Si se observa el razonamiento del Tribunal, parece dársele al empleo un sentido unitario, aun no llegando a configurarse como materia autónoma. Esta concepción no se rompe por razón de considerar que las deducciones de

cotizaciones no encajan en este ámbito sino por "la posible incidencia de la competencia estatal sobre el régimen económico" de la Seguridad Social; es decir, se atiende más al aspecto funcional que al material. Es cierto que la división funcional de las competencias entre el Estado y las CCAA persigue el objetivo de dotar de unidad al ordenamiento y, en este caso, al patrimonio de la Seguridad Social. Pero también lo es que este fin no debe lograrse a través de una forzada distribución material. Ha de tenerse en cuenta que la consideración laboral de dichas deducciones no conlleva que el Estado pierda su competencia sobre las mismas y que las CCAA puedan legislar al respecto.

5. CONCLUSIONES

La revocación de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de octubre de 1991 por parte de la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 1999 pone fin a un proceso en el que, de nuevo, la distribución competencial entre el Estado y las CCAA es la principal causa de litigio. Fue aquella una resolución destacada debido a que consideró competencia de la Junta de Andalucía la potestad para sancionar las indebidas deducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social efectuadas por parte de una empresa, al incumplir ésta los requisitos establecidos en la normativa contractual que previa aquellos beneficios. El Tribunal Supremo, en la citada sentencia, estima el recurso de apelación interpuesto por la Administración del Estado y, por tanto, considera que la competencia para dichas actuaciones corresponde a la Administración Central del Estado.

Los argumentos del Tribunal Supremo reproducen la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de régimen económico de Seguridad Social, y muy especialmente la fijada en la sentencia 195/1996. De ahí que el comentario de aquella lo sea a la vez de ésta. Es cierto que esta sentencia del Tribunal Constitucional cuenta ya con diversos análisis. No obstante, éstos tienen una perspectiva distinta por cuanto analizan en su totalidad la referida sentencia lo que, consiguientemente, les hace ser más globales. En nuestro caso sólo nos hemos ocupado de los aspectos que directamente tienen que ver con la capacidad sancionadora de las CCAA. Además, el análisis recae ya sobre hechos y actuaciones concretas y no sobre las consecuencias abstractas de una determinada disposición.

La síntesis que puede extraerse de lo dicho en estas páginas es la automaticidad que viene caracterizando las resoluciones del Tribunal Constitucional y, derivado de ello, del Tribunal Supremo que abordan cuestiones relacionadas con el régimen económico de la Seguridad Social. A pesar de que las distintas sentencias comentadas sientan como premisas en la atribución competencia] de esta materia, por un lado, su finalidad unitaria y, por otro, la existencia de un ámbito propio de las CCAA, lo cierto es que se observa un cierto reduccionismo a la hora de aplicar estos criterios.

Esta crítica viene avalada por las dudas que subyacen a la doctrina del Tribunal Constitucional aplicada por el Tribunal Supremo. En primer lugar, sigue

sin quedar claro que la potestad sancionadora en materia de deducciones por cotizaciones que encuentran su origen en una normativa de fomento del empleo deba pertenecer al Estado para garantizar así la unidad del sistema de Seguridad Social. En segundo lugar, tampoco lo está el desgajamiento que se realiza de aquéllas respecto del conjunto de actos pertenecientes al empleo.