

LA STCO 249/1988, DE 20 DICIEMBRE: UN EJEMPLO DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA EN MATERIA LABORAL

Consuelo Ferreiro Regueiro
(Becaria de F.P.I.)
Facultad de Derecho

La STCo 249/1988, de 20 diciembre(1), resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación, por una parte, con la Circular P-117, de 14 julio 1983, sobre "Sanciones. Infracciones laborales de los empresarios. Actas de obstrucción", suscrita por el Jefe de la Inspección Central de Trabajo y Seguridad Social y por el Inspector general de Servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y dirigida a los Directores Provinciales y a los Jefes de Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social; y por otra parte, con el Acta de infracción número 03213/1983, levantada por la Inspección Provincial de Trabajo de Barcelona el 19 julio 1983 a la Empresa "Parque de Atracciones de Montjuich". Como fácilmente se deduce, el conflicto competencial estudiado tiene un doble objeto, o sea, la Circular y el Acta de infracción citadas, ya que el máximo Tribunal consideró idónea la acumulación procesal de ambas actuaciones administrativas en cuanto referibles a la competencia de la Comunidad Autónoma Catalana de ejecución de la legislación laboral estatal, en este caso, a través de la Inspección de Trabajo (2).

1. Aunque resulte reiterativo señalar que el número de conflictos de competencia conocidos por el Tribunal Constitucional es ciertamente elevado, deviene esencial, pues su causa se encuentra, en nuestra opinión, en el carácter "ambiguo" de la Constitución de 1978, evidenciado en sus

(1) "BOE" de 13 enero 1989 (BJC, nº 93, pág. 139).

(2) *Vid. f.j. 1º.*

arts. 148 y 149, los cuales, con independencia de las diversas opiniones doctrinales relativas a su naturaleza jurídica(3), ni precisan, ni enumeran taxativamente las competencias propias del Estado o, en su caso, de las CC.AA. Pero también es debido al carácter “abierto” de la Norma Fundamental, en la medida en que, y como consecuencia de lo dicho, corresponde a los EE.AA., y en este sentido se ha pronunciado el citado Tribunal, “definir las concretas competencias asumibles dentro del marco de posibilidades que abren”(4) los señalados arts. 148 y 149 CE, o lo que es igual, fijar las competencias autonómicas. En cualquier caso, no debe olvidarse que el art. 150.1 y 2 CE, sobre delegaciones estatales, tanto normativas como de competencias -en expresión de GARCIA de ENTERRIA(5)-, realizadas en favor de las Comunidades Autónomas, y el 149.3 CE, conocido como “cláusula residual”, y relativo a la asunción por el Estado de las materias no recogidas por las normas estatutarias, fuerzan definitivamente el desnivel competencial de los entes autonómicos.

2. Como resulta previsible, los mencionados conflictos competenciales han tenido una considerable incidencia en el ámbito de lo *laboral*, y ello porque el art. 149.1.7º CE, al atribuir al Estado la competencia exclusiva de la *legislación laboral*, y a las CC.AA la *ejecución* de la misma, deja en el aire dos expresiones -*legislación y ejecución*- susceptibles de interpretaciones diversas y, en ocasiones, paradójicas. Precisamente, la determinación del alcance y contenido de la terminología de referencia constituye un logro de la Jurisprudencia constitucional(6), que, en este

(3) En efecto, un sector doctrinal estima que los arts. 148.1 y 149.1 CE recogen sendas listas de competencias de las CC.AA. y del Estado, respectivamente. Al contrario otros autores -léase GARCIA de ENTERRIA, CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, etc- entienden que únicamente el art. 149.1 contiene un listado de competencias, en este supuesto, las exclusivas del Estado. Por último, MEILAN GIL concluye señalando que el citado art. 149.1 ofrece tres diferentes listas: competencias exclusivas del Estado, competencias exclusivas de las CC.AA y competencias compartidas entre ambos.

(4) STCo 39/1982, de 30 junio (“BOE” de 16 julio <BJC, nº 16/17, pág. 668>), f.j. 2º.

(5) Cfr. *Curso de Derecho Administrativo*; 4ª ed., Civitas (Madrid, 1988), pág. 330. Vid. ALONSO OLEA, *Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo en la Constitución*; 2ª ed., Civitas (Madrid, 1991).

(6) El TCo ha tratado el tema de reparto de competencias laborales entre el Estado y las CC.AA, al menos, en trece sentencias, nos referimos a: S. 5 noviembre 1981 (“BOE” de 19 noviembre <BJC, nº 7, pág. 522>), S. 18/1982, de 4 mayo (“BOE” de 18 mayo <BJC, nº 13, pág. 522>), S. 39/1982, de 30 junio (cit.), S. 48/1982, de 12 julio (“BOE”

trabajo, se esboza a través de la STCo. 249/1988. En ella -como ya se ha dicho-, existe una acumulación procesal de dos actuaciones administrativas inicialmente pondremos nuestra atención en la Circular P-117 con la finalidad de seguir el orden expositivo de la propia Sentencia, y sobre la base de que aquélla es el centro de la reclamación competencial de la parte actora.

3. Conviene precisar, en primer lugar, la naturaleza jurídica de la Circular P-117, o lo que es igual, determinar si constituye *legislación laboral*, en cuyo caso la competencia corresponde al Estado, o, al contrario, si se integra en el campo de la *ejecución* como alegan los interpelantes(7), los cuales, además, atendiendo a un criterio formal, postulan la eficacia *ad intra* de la misma y su consideración de "reglamento interno o de organización"(8), ostentando, en tal supuesto, la titularidad de la competencia controvertida la Comunidad Autónoma Catalana. Planteado en tales términos la controversia, debe indicarse que no resulta de recibo esta última posición, ni tampoco lo es la apuntada por el Abogado del Estado que califica la susodicha actuación como "un instrumento de carácter general que deberá aplicarse con pleno respeto de las competencias autonómicas"(9); y ello porque la naturaleza jurídica de una disposición laboral no se determina en atención a su forma externa, sino, como viene sosteniendo el TCo, en base a su contenido. Así, desde luego, lo demuestra la temprana STCo de 5 noviembre 1981, con la que se inicia la línea jurisprudencial mencionada *supra*, que, en aras de lograr una uniformidad

de 4 agosto <BJC, nº 16/17, pág. 685>, S. 57/1982, de 27 julio ("BOE" de 18 agosto <BJC, nº 18, pág. 821>), S. 85/1982, de 23 diciembre ("BOE" de 15 enero 1983, <BJC, nº 21, pág. 78>), S. 27/1983, de 20 abril ("BOE" de 17 mayo <BJC, nº 15, pág. 494>), S. 7/1985, de 25 enero <BJC, nº 46, pág. 179>), S. 17/1986, de 4 febrero ("BOE" de 21 marzo <BJC, nº 59, pág. 286>), S. 29/1986, de 20 febrero ("BOE" de 21 marzo <BJC, nº 54, pág. 286>), S. 249/1988, de 20 diciembre (cit.), S. 86/1991, de 25 abril ("BOE" de 29 mayo <BJC, nº 93, pág. 139>), y S. 185/1991, de 3 octubre ("BOE" de 5 noviembre <BJC, nº 127, pág. 147>).

- (7) El argumento de la parte actora sobre la necesidad de que la Circular -que ellos califican como reglamento interno- reconozca expresamente las facultades ejecutivas autonómicas, no debe ser admitida; de *facto*, la STCo 95/1984, de 18 octubre, resuelve la controversia al sostener la ausencia de obligación constitucional de "reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia" ("BOE" de 31 octubre <BJC, nº 42, pág. 1259>, f.j. 2º).

(8) STCo 249/1988, f.j. 2º.

(9) *Ibid.*

en la ordenación de la materia laboral(10), identifica *legislación laboral* con las leyes, "en su sentido de normas escritas", emanadas del poder legislativo, y con otras disposiciones "que por excepción o delegación tienen fuerza de ley"(11); dicha jurisprudencia resultó confirmada por la STCo 35/1982, de 14 junio(12), que abogó expresamente por un "sentido material"(13) del concepto de *legislación laboral*, y por la STCo 18/1982, que extendió este concepto a las leyes, "reglamentos llamados ejecutivos" y actos que, "aún sin entrar en el cuadro de fuentes, contienen materialmente normas de desarrollo de las disposiciones anteriores"(14). Empero, mención aparte merece la STCo 27/1983, *leading case* de la que venimos analizando, que, en radicales términos, declara: "la forma no es criterio que pueda determinar la naturaleza de la circular, y tal calificación ha de realizarse a partir de su contenido"(15).

4. Ahora bien, no es de recibo sostener el concepto material de legislación laboral sin ulteriores precisiones en la medida en que limitaría, en nuestra opinión, el alcance de las competencias autonómicas diseñadas por la Constitución en el ámbito indicado, incluso las vaciaría de contenido. Este hecho tampoco ha pasado desapercibido para el TCo, que, al contrario y en opinión de MARTINEZ GIRON, ha llegado a sancionar "no sólo la potestad ejecutiva, sino también la potestad normativa" de los entes autonómicos(16), y ello: 1) distinguiendo los supuestos en que el Estado tiene "la reserva de toda una materia (v.gr. Relaciones Internacionales, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.)(17), lo cual impide a las CC.AA la asunción de cualesquiera competencias sobre aquélla, y los demás supuestos en los que el primero sólo goza de "reserva de potestades

(10) Vid. f.j. 2º STCo 249/1988.

(11) F.j. 3º.

(12) "BOE" de 28 junio (BJC, nº 14, pág. 427).

Esta sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad, y no un conflicto de competencia -como los hasta este momento estudiados-, planteado por el Gobierno Central en relación con la Ley del Parlamento Vasco 9/1981, de 30 septiembre, por la que se crea el Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco.

(13) F.j. 2º.

(14) STCo. 18/1982, de 4 mayo (cit.), f.j. 2º.

(15) F.j. 2º.

(16) Cfr. *Fuentes del Derecho Autonómico Gallego del Trabajo y de la Seguridad Social*, inédito, pág. 8.

(17) STCo 35/1982 (cit.), f. j. 2º.

concretas”(18) -como en el ámbito laboral-, correspondiendo a las segundas, si las asumen, ejercer las restantes; 2) dando al adjetivo *laboral* “un sentido concreto y restringido”(19), es decir, entendiendo por *legislación laboral* “aquella que regula directamente la relación laboral”, o sea, “la relación que media entre los trabajadores que prestan servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios”(20) bajo cuya dirección “se prestan estos servicios”(21); y 3) rechazando la posición que “asimila (...) ‘legislar’ al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley”, y la que “asimila ‘ejecución’ al conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia”(22).

5. Así, atendiendo al tenor de la jurisprudencia citada *supra*, y retornando al tema de la naturaleza de la tan citada Circular, dos, al menos, son las conclusiones que pueden deducirse, a saber: 1) desde una perspectiva formal, la Circular participaría de la misma naturaleza de las restantes circulares internas de nuestro ordenamiento jurídico(23) -con la excepción de las del Banco de España(24)-, pues, al igual que ellas, se dirigen desde un órgano administrativo a otro u otros inferiores jerárquicos, en este caso, la Inspección de Trabajo. Y 2) no resultando admisible -como se ha sostenido- el criterio anterior, desde una perspectiva material, resulta evidente que el contenido de la misma no es el de un reglamento interno de organización de servicios -argumento alegado por la parte actora, apoyándose en

(18) *Ibid.*

(19) *Ibid.*

(20) *Ibid.*

(21) *Ibid.*

(22) STCo 18/1982 (cit), f.j. 3º.

(23) Es habitual en la doctrina administrativa, y así lo señala BAENA del ALCAZAR, la distinción entre “circulares de carácter interno que, por ser una manifestación de la jerarquía administrativa, no afectan más que indirectamente a terceros”, e instrucciones y circulares reglamentarias, las cuales contienen, “bajo la veste de una circular, verdaderos reglamentos que son fuente de Derecho Administrativo” (Cfr. “Instrucciones y circulares como Fuente del derecho Administrativo”; *Revista de Administración Pública*, nº 48, 1965, pág. 107).

(24) Como es sabido las Circulares del Banco de España adolecen generalmente de idéntico valor jurídico al de las restantes circulares; y ello porque regulan “con vocación de permanencia, hacia un indefinido futuro, relaciones jurídico-privadas de las entidades crediticias con sus clientes y otras de carácter jurídico-administrativo”, y porque no existe relación de jerarquía entre la entidad emisora de la disposición -Banco de España- y las entidades receptoras -el resto de las entidades bancarias- (Cfr. PARADA VAZQUEZ,

que tal contenido sería el propio de cualquier circular-, sino el de un reglamento de desarrollo de una ley(25), en concreto, del art. 57 ET(26) -ya derogado(27)-, consiguiendo, en palabras de la Sentencia, “establecer unas `normas` sobre las infracciones laborales de los empresarios y sobre las Actas de obstrucción de la Inspección de Trabajo” y determinando “las escalas de sanciones posibles, en su grado mínimo, medio y máximo de acuerdo al carácter leve, grave y muy grave de la infracción”(28). En consecuencia, la Circular P-117 está integrada en la legislación laboral y, por ello, es de competencia estatal, no estimándose invadidas, en este punto, las propias de la Generalidad de Cataluña.

6. Es oportuno recordar que la Sentencia no entra a juzgar la suficiencia o insuficiencia de rango de la Circular P-117, pues, como muy bien señala, esa cuestión es ajena “a este conflicto de competencia en el que sólo se debate la titularidad de la competencia ejercida”(29); no obstante lo dicho, consideramos adecuado ofrecer unas breves pinceladas sobre la falta de idoneidad de esta actuación administrativa. Así, por una parte, hacemos notar la ausencia, en la reiterada Circular, de la condición esencial para que cualquier Administración Pública pueda imponer cargas y sanciones, nos referimos a la existencia de una habilitación legal expresa(30). En efecto, si la disposición de referencia no emana del Gobierno, que es el único órgano con poder reglamentario originario(31), atribuido

“Valor jurídico de la circular”; *Revista de Derecho Bancario y Bursatil*, nº 1, 1981, pág. 313).

- (25) Nuevamente PARADA VAZQUEZ da en el objetivo al considerar que circulares como la presente tienen el carácter de disposiciones generales que incorporan auténticos *reglamentos jurídicos*, o sea, aquellos “que regulan relaciones intersubjetivas” (*Ibid.*).
- (26) Recordemos, de acuerdo con GARCIA BLASCO, que este artículo en sus tres primeros apartados ofrecía una declaración general del concepto de infracción laboral, otorgaba “cobertura legal a la potestad sancionatoria en materia laboral”, atribuía “competencia para sancionar a distintos órganos de la Administración”, y concentraba “la potestad sancionatoria en materia laboral en la Autoridad laboral y en el Consejo de Ministros” (Cfr. “Potestad sancionadora de la Administración en materia laboral y principio de legalidad: A propósito del Decreto 2347/1985, de 4 diciembre”; *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 26, 1986, pág. 209).
- (27) La Disposición Final 1ª, inciso 2º, de la vigente Ley 8/1990, de 7 abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social (“BOE” de 15 abril), derogó expresamente el art. 57 ET.
- (28) F.j. 2º.
- (29) F.j. 2º.
- (30) Vid. TOMAS-RAMON FERNANDEZ, “Los poderes normativos del Banco de España”; *Revista de Derecho Bancario y Bursatil*, nº 13, 1981.

expresamente por el art. 97 CE(32), sino que tiene su origen en órganos o autoridades inferiores, las cuales sólo ejercen idéntico poder por vía excepcional, resulta requisito *sine qua non* una ley habilitante, que, en este caso, no existe. De este modo, el art. 57 ET sólo contiene -*ex* GARCIA BLASCO- “una norma de remisión (...) a sucesivas normas legales que (...) van a completar, a especificar el concepto de infracción incorporado”(33) en el artículo señalado(34), careciendo de habilitación en favor del Ministro de Trabajo o, a través de éste, en beneficio de otros órganos o autoridades inferiores para que estos, en su caso, dictasen normas reglamentarias de desarrollo del texto legal. Por otra parte, debe añadirse -con la salvedad de que la falta de habilitación legal viciaría principalmente a la Circular- que ésta vulnera el principio constitucional de legalidad al introducir una *normación* que, aún del carácter laboral, es en lo esencial sancionadora. En este sentido, el art. 25 CE, a cuyo tenor “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”, ha originado una interesante jurisprudencia, tanto del TCo(35), especialmente a través del conocimiento de los recursos de amparo, como del TS(36), la cual se apoya en los siguientes puntos: 1) la asimilación de la expresión *legislación vigente* del art. 25 CE con la “exigencia de una norma de adecuado rango que (...) <se> ha identificado como ley en sentido formal”(37); 2) la inclusión en la expresión *legislación*

(31) Señala DIEGUEZ que “la atribución por la Constitución de la ‘potestad reglamentaria’ al ‘Gobierno’ debe referirse al Consejo de Ministros (...) y entenderse (...), en relación con los reglamentos de ejecución, los cuales se formalizarán de ese modo por Decreto” (Cfr. Lecciones de Derecho del Trabajo; 3ª ed., Civitas <Madrid, 1991>, págs. 134 y 135).

(32) “El Gobierno (...) ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

(33) Cfr. “Potestad sancionadora de la Administración (...)”, cit., pág. 226.

(34) La STS de 23 mayo 1988 señala que “el mentado art. 57 es la cobertura con rango de Ley, por ser materia reservada a ley y que dicha cobertura es válida y constitucional para servir a normas que (...), son anteriores a la Constitución construyéndose así un bloque de normas sancionadoras vigentes y que es hábil para apreciar, calificar y graduar sanciones” (fundamento de derecho segundo).

(35) Vid. las SSTCo de 30 marzo 1981 (“BOE” de 14 abril <BJC, nº 3, pág. 171>), 77/1983, de 3 octubre (“BOE” de 7 noviembre <BJC, nº 31, pág. 1284>), 61/1990, de 29 marzo (“BOE” de 4 mayo <BJC, nº 109, pág. 180>), y 182/1990, de 15 noviembre (“BOE” de 3 diciembre <BJC, nº 116, pág. 57>).

(36) Vid. SSTs de 10 noviembre 1986 (Ar. 6.647) y de 23 mayo 1988 (Ar. 4196).

(37) STCo 61/1990, cit., f.j. 7º.

formal de los reglamentos ejecutivos, si estos se atienen al desarrollo de unos preceptos con rango de ley; y 3) la configuración del principio de legalidad y el de tipicidad como un todo inseparable, lo cual implica "la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*)"(38) las conductas y sus correspondientes sanciones. Huelga decir que en nuestra Circular no se asoma el más leve vestigio de lo expuesto, y como, posteriormente, ocurrió con el RD 2347/1985, de 4 diciembre(39), sobre desarrollo de art. 57 ET sobre infracciones laborales de los empresarios, que fue declarado nulo de pleno derecho por la STS de 10 noviembre 1986, existe una flagrante inadecuación de su rango dispositivo. En fin, debe señalarse que la Circular incurrió en un defecto de forma, y devenía ineficaz, al considerarse, por su contenido, como *normación general* y no haber sido objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado..

7. Pero, retomando el hilo expositivo, y en segundo lugar, no debemos olvidarnos de sendas objeciones que, sobre aspectos concretos de la Circular P-117, fueron esgrimidas por la Generalidad de Cataluña. Una de ellas se refiere al apartado 2º de ésta última, el cual, al disponer que "la sanción por actos de obstrucción, en cuanto referida a la actuación de la Inspección de Trabajo, se propondrá al Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social", atribuye en exclusiva el conocimiento de las sanciones por tales actos a los órganos del Estado, y desconoce la competencia de la C.A. Catalana sobre *ejecución de la legislación laboral estatal* que también incluye -según la sentencia- "el ejercicio de las funciones de inspección o vigilancia de su aplicación", y de sanción, si procediese, de "los correspondientes incumplimientos empresariales"(40). Por consiguiente, corresponde a la susodicha C.A. y no al Estado, la imposición de sanciones por actos de obstrucción que, como en el presente caso, se hallan dirigido contra la

(38) *Ibid.*

En idéntico sentido, se pronuncia la STS 10 noviembre 1986 (cit.), al indicar que "la tipificación normativa previa de conductas sancionables ha de realizarse a través de <ley formal>, sin que sean suficientes amplias y vagas remisiones abstractas mediante descripciones carentes de toda precisión" (fundamento de derecho segundo).

(39) "BOE" de 18 diciembre.

(40) F.j. 1º.

Inspección de Trabajo cuando ésta actuase en materia de competencia autonómica, sin que se desvirtúe lo dicho por el hecho de que la Inspección de Trabajo dependa orgánicamente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ya que, al mismo tiempo, lo hace funcionalmente de la correspondiente C.A. en las materias de su competencia. Así, "procede anular -en palabras de ALONSO OLEA- la parte de la Circular según la cual la Inspección proponía las sanciones por obstrucción a los Directores Provinciales de Trabajo"(41).

8. La Generalidad de Cataluña hace también otra objeción, del mismo carácter que la anterior, a la Circular P-117, o, mejor dicho a su apartado 3º, que, en relación al incumplimiento de ordenes del Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social, estima "vigente lo establecido en el artículo 16 del Decreto de 3 abril de 1971", y dispone que "dichos actos <sean> sancionados por los Directores Provinciales con multas de hasta 25.000 pesetas". Dejando aparte la premisa errónea recogida en el apartado 3º, relativa a que el citado art. 16 está vigente en todo el territorio nacional, cuando el anexo IV del RD 2120/1979 "consideró que dicha disposición se encontraba afectada por la potestad sancionadora de la Generalidad de Cataluña"(42), aquél debe ser entendido en el sentido de que la autoridad laboral señalada pueda sancionar con multas de la cantidad indicada *supra* el incumplimiento de sus propias órdenes, de dictarse éstas con pleno respecto de las competencias de ejecución de la *legislación laboral* contempladas en el Estatuto Catalán. El TCo no considera, en este punto, invadida la competencia de la Generalidad de Cataluña.

9. Para concluir, nos referimos al Acta de infracción 03213/1983, de 19 julio, objeto, al igual que la Circular estudiada, del presente conflicto de competencia, la cual fue levantada por la Inspección de Trabajo con relación a un Centro de trabajo de Barcelona, perteneciente a una empresa que había realizado contrataciones temporales al amparo del RD 1445/1982, de 25 junio(43), superando los límites establecidos al respecto en

(41) Cfr. *Jurisprudencia constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*; Civitas (Madrid, 1988), T. VI, pág. 553.

(42) STCo 249/1988, f.j. 4º.

(43) "BOE" de 1 julio.

Las sec. 3ª del Cap. II y del Cap. III del RD 1445/1982 fueron derogadas por el RD 1992/1984, de 31 octubre, sobre contrato en prácticas y para la formación laboral ("BOE"

su art. 6.1. En dicha Acta, además de proponerse la imposición de una multa, se comunica a la Empresa la posibilidad de presentar, en un término de quince días, escrito de descargo ante el Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social. De nuevo, la autoridad administrativa señalada motiva la impugnación del Acta por la Generalidad de Cataluña que entiende vulneradas sus potestades inspectoras y sancionadoras en materia laboral. Y ello es cierto, pues, aunque el Abogado del Estado sostiene que el RD 1445/1982, incumplido por la Empresa, regula medidas de fomento de empleo, y, por tanto, constituye uno de los supuestos excepcionales en que el Estado reserva para sí la ejecución de la materia; sin embargo, la infracción empresarial no se refiere a cuestiones de fomento de empleo, sino al incumplimiento de las reglas generales que sobre contratos de duración determinada contienen los arts. 15 y 16 ET, de los cuales el citado RD es un mero desarrollo reglamentario. Por tanto, el control de aplicación de dichas normas, la verificación de los incumplimientos empresariales de las mismas y las correspondientes sanciones”(44) son competencia de la Generalidad, la cual ha sido desconocida por el Acta de infracción 03213/1983.

BIBLIOGRAFIA

- Alonso Olea, *Jurisprudencia constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*; 1ª ed., Civitas (Madrid, 1988), T. VI.
- Alonso Olea, *Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo en la Constitución*; 2 ed., Civitas (Madrid, 1991).
- Baena del Alcazar, “Instrucciones y circulares como fuente del Derecho Administrativo”; *Revista de la Administración Pública*, nº 48, 1965.
- Diéguez Cuervo, *Lecciones de Derecho del Trabajo*; 3ª ed., Civitas (Madrid, 1991).-

de 9 noviembre); asimismo, los arts. 5 y 11.1 de éste último se derogaron por el reciente RD 1/1992, de 3 abril, relativo a medidas urgentes sobre fomento de empleo y protección por desempleo (“BOE” de 7 abril).

(44) F.j. 5º.

- Ricardo Escudero, "El nuevo marco legal de la potestad sancionadora de la Administración en el orden social"; *Relaciones Laborales*, 1988, T. I.
- Tomás Ramón Fernández, "Los poderes normativos del Banco de España"; *Revista de Derecho Bancario y Bursatil*, nº 13, 1984.
- García Blasco, "Potestad sancionadora de la Administración y principio de legalidad: A propósito del Decreto 2347/1985, de 4 diciembre"; *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 26, 1986.
- García de Enterría, *Legislación delegada. Potestad reglamentaria y control judicial*; 2 ed., Tecnos (Madrid, 1981).
- García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo*; 4ª ed., Civitas (Madrid, 1988), T.I.
- García Fernández, "El procedimiento sancionador por infracción de las leyes sociales"; *Relaciones Laborales*, T. I, 1986.
- Martínez Girón, *Fuentes del Derecho Autonómico Gallego del Trabajo y de la Seguridad Social*, (inédito).
- Parada Vázquez, "Valor jurídico de la circular"; *Revista de Derecho Bancario y Bursatil*, nº 1, 1981.
- Rodríguez Sañudo, "Nueva regulación de las infracciones y sanciones en el orden social"; *Relaciones Laborales*, T. II, 1988.