

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2646 *Pleno. Sentencia 22/2014, de 13 de febrero de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1763-2004. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, en materia laboral y de Seguridad Social: constitucionalidad de los preceptos legales relativos a la planificación y ejecución de la política de empleo, las competencias del Servicio Público de Empleo Estatal y la gestión de programas supraautonómicos. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos y don Enrique López López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1763-2004, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra el artículo 3.1, párrafo segundo, en lo referente a la expresión «fomento del empleo» en relación al apartado 2 del mismo artículo; el artículo 3.3, párrafo segundo; el artículo 13 e), apartados 1 y 2 y la disposición adicional cuarta todos ellos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 18 de marzo de 2004, el Letrado del Parlamento de Cataluña, obrando en nombre y representación de éste, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3.1, párrafo segundo, en lo referente a la expresión «fomento del empleo» en relación al apartado 2 del mismo artículo; 3.3, párrafo segundo; 13 e), apartados 1 y 2 y contra la disposición adicional cuarta, todos ellos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) La representación procesal del Parlamento de Cataluña comienza su escrito examinando los ámbitos competenciales que corresponden al Estado y a la Generalitat de Cataluña, los trasposos de servicios realizados y la normativa dictada por el Parlamento de Cataluña en materia de políticas activas de empleo.

Señala la representación procesal del Parlamento de Cataluña que la Ley 56/2003, de empleo, no indica al amparo de qué título, de los cuatro que invoca, se dictan los diferentes preceptos de la Ley –excepto por lo que respecta al artículo 13 e), que se afirma dictar en ejercicio del artículo 149.1.13 CE–.

Se refiere el escrito de recurso en primer lugar a la competencia del Estado sobre legislación laboral (art. 149.1.7 CE) en la que, se afirma, debe incluirse únicamente la regulación directa de la relación laboral a la que se refiere la Ley del estatuto de los trabajadores. Eso significa que el concepto de legislación laboral no incluye, de forma exclusiva, toda la política de empleo.

Reconoce la representación procesal del recurrente la competencia del Estado para regular ex art. 149.1.17 CE aspectos relacionados con la Seguridad Social (políticas pasivas de la política de empleo) tal y como hace la Ley 56/2003.

Señala la demanda que con fundamento en la competencia del Estado sobre bases y coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), se ha dictado el artículo 13 e) para cohonestar la gestión por el Servicio Público de Empleo Estatal de ciertos programas en los cuales concurren determinadas circunstancias.

Finalmente, recuerda que la propia Ley 56/2003 afirma encontrar igualmente su habilitación en el art. 149.1.1 CE.

A continuación analiza el escrito del representante del Parlamento de Cataluña las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de fomento del empleo. De acuerdo con el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Generalitat tiene competencia para ejecutar las políticas de empleo estatales dictadas en ejercicio de la competencia del Estado sobre legislación laboral. De acuerdo con el artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Generalitat tiene competencia sobre la planificación de la actividad económica en Cataluña «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado».

Afirma la representación procesal del Parlamento de Cataluña que, como se desprende de la distribución de competencias analizada, en materia de empleo habría una competencia concurrente: del Estado, cuyos programas de ocupación debe ejecutar la Generalitat de Cataluña (sin competencias legislativas ni reglamentarias, excepto las organizativas), y de la Generalitat de Cataluña, que puede establecer su propia política de empleo en la medida en que no se oponga o contradiga las políticas activas estatales.

En relación con estas políticas de empleo propias de la Generalitat de Cataluña, la competencia –a pesar de sus limitaciones– es, desde un punto de vista jurídico, más amplia, puesto que no está limitada a la función ejecutiva sino que comprende tanto la función legislativa como la reglamentaria, sin poder incidir, claro está, en la legislación ni en la reglamentación laboral reservada al Estado por los arts. 149.1.7 y 149.1.17 CE. Las medidas, se afirma, que podrá adoptar la Generalitat serán, en general, mediante políticas de subvenciones o de fomento sin incidir nunca en el ámbito del contrato laboral o de las relaciones colectivas de trabajo.

Analiza a continuación la representación procesal del Parlamento de Cataluña tanto los reales decretos de traspasos como la normativa autonómica en materia de políticas activas de empleo, fundamentalmente la Ley 17/2002, de 5 de julio, de ordenación del sistema de empleo y de creación del Servicio de empleo de Cataluña, Ley no impugnada ante el Tribunal Constitucional.

De lo analizado, extrae la representación procesal del Parlamento de Cataluña que las competencias estatales y autonómicas sobre ocupación son concurrentes y/o compartidas y se han de articular en función de los principios de coordinación y complementariedad.

b) A continuación entra la demanda a argumentar las razones que justificarían la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados.

En primer lugar, se impugnan determinados apartados del artículo 3. En lo que se refiere al apartado 1 del artículo 3 de la Ley 56/2003, la representación procesal del Parlamento de Cataluña impugna la atribución que se hace al Gobierno del Estado de las diferentes medidas legales y reglamentarias en materia de «fomento del empleo» porque esta competencia a nivel legislativo y reglamentario –siempre y cuando no sea a través de normas de carácter laboral– la puede ejercer también la Generalitat, por ejemplo regulando y otorgando subvenciones. Al circunscribir la posibilidad de dictar leyes y reglamentos en materia de «fomento del empleo» al Estado, con exclusión de las Comunidades Autónomas, tal apartado sería inconstitucional. Para la representación procesal del Parlamento de Cataluña no cabe interpretar que correspondan al Estado las competencias legislativas y reglamentarias en el ámbito estatal, pues, cuando se ha querido que ello fuese así, se ha señalado explícitamente, como cuando se atribuyen al

Estado las competencias legislativa y reglamentaria por lo que respecta a la formación profesional y continua «en el ámbito estatal».

Igualmente considera el escrito del recurrente que es inconstitucional lo que establece el segundo párrafo del artículo 3.3 de la Ley 56/2003 en la medida que determina que los programas de empleo autonómicos deberán establecerse «a través de los Planes nacionales de acción para el empleo» lo que significaría que, una vez aprobado el plan de empleo de Cataluña por el Gobierno de la Generalitat, sería necesario contar con la conformidad de un organismo estatal lo que sería incompatible con la autonomía política. Sólo interpretando que el plan nacional constituye un marco en relación al cual los programas de empleo autonómicos deben elaborarse y aprobarse sin contradecirlo podría admitirse la constitucionalidad de tal precepto.

c) Asimismo se impugnan los apartados 1 y 2 de la letra e) del artículo 13 de la Ley relativos a las competencias del Servicio Público de Empleo Estatal.

Señala la demanda, tras recordar que la disposición final primera de la Ley establece que tal precepto se dicta al amparo del art. 149.1.13 CE, que ello supone que la competencia ejecutiva consistente en gestionar estos programas corresponda al Estado. Tal consecuencia sería inconstitucional por varios motivos. En primer lugar, por dejar al Estado la capacidad de decidir cuándo un programa exige una coordinación unificada lo que vulnera el art. 9.3 CE relativo a la seguridad jurídica. En segundo lugar, por vulnerar aquella jurisprudencia constitucional que considera que el hecho de que el ejercicio de las competencias tenga una repercusión supraautonómica no determina que la titularidad de las mismas deba atribuirse al Estado (STC 195/1996). En tercer lugar por impedir que las Comunidades Autónomas implicadas adopten de común acuerdo medidas de coordinación siendo desproporcionado que se haga una excepción al ejercicio normal de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Y, en cuarto lugar, por considerar que por el simple hecho de que una acción tenga naturaleza económica no se debe insertar bajo el título estatal del art. 149.1.13 CE, recordándose la jurisprudencia constitucional relativa a la necesidad de evitar el vaciamiento de contenido de una materia o título competencial más específico (por ejemplo STC 95/2002).

Este último argumento es el que se utiliza en el recurso para considerar inconstitucional el apartado 2 de la letra e) del artículo 13 de la Ley 56/2003 que atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de aquellos programas para la mejora de la ocupación de los demandantes de empleo que pueda realizarse en obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado.

d) Por las mismas razones que se han indicado en relación al apartado 1 de la letra e) del artículo 13 de la Ley 56/2003, se impugna la disposición adicional cuarta de la misma.

Señala la representación procesal del Parlamento de Cataluña que, a pesar de exigirse el acuerdo entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las comunidades autónomas en las que vayan a ejecutarse los citados programas, lo cierto es que la disposición afirma la competencia de gestión del Estado sin que además se indique que dicha disposición adicional se dicte al amparo del art. 149.1.13 CE a pesar de la conexión de esta con el artículo 13 e).

2. Mediante providencia de 27 de abril de 2004, la Sección Segunda del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña contra los arts. 3.1, párrafo segundo, en lo referente a la expresión «fomento del empleo» en relación al apartado 2 del mismo artículo; 3.3, párrafo segundo; 13 e) apartados 1 y 2; y disposición adicional cuarta de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de empleo. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 7 de mayo de 2004, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 11 de mayo de 2004, la Sección Segunda de este Tribunal acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 30 de abril de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 12 de mayo de 2004, se registra un escrito del Presidente del Senado comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y ofreciendo su colaboración.

6. El día 14 de mayo de 2004, se registra en el Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

7. Con fecha 21 de mayo de 2004, se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1763-2004, que resumidamente se exponen.

a) Comienza el escrito del Abogado del Estado delimitando el objeto del recurso de inconstitucionalidad para, a continuación, referirse a los títulos competenciales que sustentan la adopción de la Ley impugnada.

En esta segunda parte del escrito de alegaciones, el Abogado del Estado comienza recordando que los decretos de traspaso de funciones y servicios «no atribuyen ni reconocen competencias» resultando, pues, la concreta articulación competencial de las normas constitucionales y estatutarias.

En opinión del Abogado del Estado, la Ley objeto de recurso no impediría el establecimiento por las Comunidades Autónomas de sus propias políticas de empleo en la medida en que no resulten contrarias a las políticas activas estatales.

Para el Abogado del Estado, no cabe dudar de la corrección de los títulos competenciales invocados en la disposición final primera de la Ley impugnada, sin que ello suponga desconocer las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a la Comunidad, por un lado, la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral (art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC) y, por otro, la competencia en materia de la planificación de la actividad económica en Cataluña de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y en los términos que disponen los artículos 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución [art. 12.1 a) EAC].

A continuación analiza cada uno de los títulos competenciales estatales que proporcionan al Estado fundamento para realizar la regulación contenida en la Ley 56/2003 y la interpretación que de los mismos ha realizado la jurisprudencia constitucional.

En lo que se refiere a la competencia del Estado sobre legislación laboral (art. 149.1.7 CE), recuerda el Abogado del Estado que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la competencia estatal incluye los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos. En este ámbito material, la competencia de ejecución de la legislación laboral asumida por las Comunidades Autónomas se concreta en que estas no pueden dictar más normas que los reglamentos propios de la potestad de autoorganización de los servicios pero, en contrapartida, el sistema no admite la ejecución estatal.

No obstante, señala el Abogado del Estado que, con arreglo al inciso final del art. 11.2 EAC, el Estado se reserva todas las competencias cuando se trata de «fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias» lo que le lleva a destacar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (STC 249/1988), se consideró la reserva del artículo 11.2 EAC como «reserva de una competencia ejecutiva del Estado en relación con la política de empleo».

En lo que se refiere a la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), destaca el Abogado del Estado la distinción realizada por la

jurisprudencia entre la competencia estatal exclusiva sobre el régimen económico de la Seguridad Social y la competencia sobre legislación básica en materia de Seguridad Social.

Por lo que hace a la competencia del Estado sobre normas básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE), recuerda igualmente el Abogado del Estado el carácter transversal que le ha dado la jurisprudencia constitucional y, tras recordar la interpretación del precepto realizada en la STC 61/1997, afirma que el precepto tendría una finalidad garantizadora de una homogeneidad social mínima. Para el Abogado del Estado la pertinencia de invocar el artículo 149.1.1 CE, cuando una mínima centralización ejecutiva es imprescindible en garantía de la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles, es doctrina constitucional de hace más de un decenio (así las SSTC 64/1989, 189/1989, y 190/1989). En este sentido, recuerda, que el artículo 2 a) de la Ley 56/2003 establece como objetivo de la política de empleo garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución Española, en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, así como la libre elección de profesión u oficio sin que pueda prevalecer discriminación alguna, en los términos establecidos en el artículo 17 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores.

En lo que se refiere a la competencia sobre ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), recuerda el Abogado del Estado la doctrina constitucional recaída en torno a esta regla competencial y la aplica al supuesto de hecho planteado en el recurso, pues en su opinión la atribución competencial que contiene la letra e) del artículo 13 para el Servicio público de empleo estatal, por la relevancia económica que la gestión de los programas que se reserva, es conforme con el título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE.

b) Una vez examinada la doctrina constitucional en relación con los diferentes títulos competenciales del Estado, el escrito del Abogado del Estado entra en el examen de los concretos preceptos recurridos.

Comienza con la impugnación del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, en lo referente a la expresión «fomento del empleo» en relación con el apartado 2. Para el Abogado del Estado, no cabe negar al Estado la competencia para la regulación del fomento del empleo (arts. 149.1.7 CE sobre legislación laboral, o 149.1.30 CE en su vertiente educativa). No obstante, señala que la pretensión de la Ley 56/2003 no es encomendar al Estado el monopolio de la regulación en tal materia con exclusión de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. Para el Abogado del Estado, el representante del Parlamento de Cataluña, a través de la fragmentación del artículo 3 de la Ley, aislando e interpretando literalmente una parte tan sólo de su contenido, llega a una interpretación incorrecta de la norma.

En opinión del Abogado del Estado, el adverbio «igualmente» con el que se inicia el párrafo impugnado (el segundo) conlleva una remisión a lo establecido en el párrafo primero anterior en el que expresamente se declara que «en el ámbito de la competencia estatal corresponde al Gobierno», lo que debe entenderse que afecta también a la atribución realizada en el párrafo segundo. No resultaría por tanto admisible que la competencia del Gobierno sobre la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley y la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con el fomento del empleo se refiriese también al ámbito autonómico como interpreta el recurrente. Para el Abogado del Estado, la vinculación al ámbito de las competencias estatales de todos los supuestos que el párrafo cuestionado relaciona se refuerza a tenor del apartado 2 del artículo 3 que atribuye expresamente el fomento del empleo a las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial.

El que la Ley 56/2003 encomiende al Gobierno la elaboración de normas en materia de fomento de empleo no merma la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas para los programas de empleo establecidos y financiados por las propias Comunidades por lo que no cabe acoger el motivo de inconstitucionalidad alegado.

En lo que se refiere al artículo 3, apartado 3, párrafo segundo, considera el Abogado del Estado que la expresión «a través de» debe ser interpretada a la luz de las previsiones

normativas contenidas en la misma Ley 56/2003 que, por ejemplo, en su artículo 9 relaciona como primera función del Sistema Nacional de Empleo el «aplicar la Estrategia de Empleo, en el marco de sus competencias, a través de los planes nacionales de acción para el empleo». Ello le lleva a considerar que la única interpretación posible del artículo 3.3, párrafo segundo, es aquella que entiende que los programas de empleo autonómicos deberán ser acordes con las obligaciones establecidas por la estrategia europea de empleo, aplicada a través de los planes nacionales de acción para el empleo.

Analiza igualmente el escrito del Abogado del Estado la impugnación del artículo 13 e), núms. 1 y 2. En su opinión, los programas cuya gestión se atribuye a la competencia del Servicio Público de Empleo Estatal por el art. 13 e) núm. 1 resultan perfectamente definidos, la gestión estatal requiere que concurra la exigencia de movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en tales programas a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya así como la necesidad de una coordinación unificada. Teniendo en cuenta que los efectos de tales programas exceden del ámbito de una Comunidad Autónoma, es obvio que la competencia para su gestión corresponda al Servicio Público de Empleo Estatal con base en la competencia del art. 149.1.13 CE. Para el Abogado del Estado la gestión de tales programas demanda una coordinación unificada para garantizar una eficaz y eficiente consecución de los objetivos definidos en las acciones a ejecutar, pues tal garantía no se produciría si se diera la concurrencia en la gestión de diversas administraciones públicas que dificultaría la inserción laboral de los trabajadores participantes sin hacer distinción al lugar de su residencia en el territorio nacional.

En lo que se refiere al número 2 del art. 13 e) considera el Abogado del Estado que no resulta coherente que los proyectos que van a ser gestionados por Ministerios u organismos de la Administración General del Estado en temas de su exclusiva competencia tengan que ser solicitados, aprobados y financiados a través de las Comunidades Autónomas. Así la reserva de gestión operada por el precepto no trata de desplazar las competencias autonómicas, pues su finalidad es la realización de acciones en el ámbito laboral en relación con ámbitos funcionales de Instituciones del Estado lo que quedaría amparado por el art. 149.1.13 CE.

Finalmente en relación con la disposición adicional cuarta de la Ley 56/2003 considera el Abogado del Estado que resulta evidente que la ejecución estatal queda diferida a un acuerdo previo a alcanzar con las Comunidades Autónomas. La gestión centralizada se justificaría en el hecho de que en tales programas colaboran empresas cuyo ámbito de actuación es supraautonómico y en muchos casos multinacional, de modo que, para el Abogado del Estado, la unidad del mercado de trabajo a nivel estatal quedaría dificultada si la gestión de tales programas se fraccionase.

Afirma el Abogado del Estado que, a pesar de que la disposición final primera sólo invoque el artículo 149.1.13 CE como título competencial que ampara lo dispuesto en el artículo 13 e) ello no impide que a su amparo se encuentre otros preceptos del texto legal impugnado como sería el caso de la disposición adicional cuarta.

8. Por providencia de once de febrero de dos mil catorce, se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día trece del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, planteado por el Parlamento de Cataluña, tiene por objeto la impugnación de los arts. 3.1, párrafo segundo, en lo referente a la expresión «fomento del empleo» en relación al apartado 2 del mismo artículo; 3.3, párrafo segundo; 13. e), apartados 1 y 2 y la disposición adicional cuarta, de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

La representación procesal del Parlamento de Cataluña considera que los preceptos impugnados vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en relación con la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral [art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979], así como su competencia en materia

de planificación de la actividad económica en Cataluña, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y en los términos que disponen los artículos 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución [art. 12.1 a) de ese mismo texto estatutario].

El Abogado del Estado, considera por el contrario, –en los términos que detalladamente se exponen en los antecedentes–, que la norma impugnada ha sido dictada en el ámbito de las competencias que corresponden al Estado en materia de legislación laboral (art. 149.1.7 CE); legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), así como sobre normas básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE).

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso y con carácter previo al enjuiciamiento de fondo, resulta necesario determinar la vigencia de la controversia competencial en los términos en que ha sido planteada, a la vista de las modificaciones operadas en la Ley que es objeto del presente recurso, y a la luz de lo que este Tribunal ha afirmado reiteradamente, en el sentido de que «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)].

La Ley 56/2003 ha sido objeto de varias modificaciones puntuales, que no han afectado a los preceptos objeto del presente recurso, siendo sólo una de ellas, la efectuada por el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, la que viene a modificar la redacción de uno de los preceptos impugnados, el art. 13 e), apartados 1 y 2 de la Ley 56/2003.

De conformidad con la modificación introducida, el contenido del apartado e) del art. 13 se ha trasladado al apartado h) del mismo precepto de la Ley y uno de los cambios apreciables consiste en una mera diferencia terminológica, en virtud de la cual, la anterior referencia a «programas» financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en el presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, se sustituye ahora por una referencia a «acciones y medidas» financiadas con cargo a dicho presupuesto, manteniéndose en lo restante el contenido sustantivo de la anterior regulación.

Por ello, y puesto que la normativa que sustituye a aquella frente a la que se trabó el conflicto viene a plantear idénticos problemas competenciales, en aplicación de la doctrina antes expuesta, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación, el recurso promovido mantiene vivo su objeto.

3. Antes de comenzar el examen de fondo y toda vez que las argumentaciones de las partes tienen como referencia inmediata las respectivas atribuciones competenciales del Estado y de la Generalitat de Cataluña que se derivan de la Constitución y del Estatuto de Autonomía para Cataluña de 1979, debemos señalar que en este momento se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a cuyas prescripciones, y no a las estatutarias vigentes en el momento de formalizarse el recurso, habremos de atenernos, de acuerdo con nuestra doctrina según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2, y doctrina allí citada).

4. Puesto que del examen de la demanda se deduce con claridad que nos encontramos ante un recurso de inconstitucionalidad de carácter competencial, debemos

comenzar por el examen de la distribución de competencias en materia de empleo que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Así, debemos destacar, en primer lugar, que el Estado es titular de competencia exclusiva en materia de la «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.7 CE). El deslinde competencial en esta materia –como recuerda la STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 3– ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia.

No obstante lo anterior, este Tribunal ha diferenciado la materia laboral, cuya legislación reserva al Estado el art. 149.1.7 CE, de otras próximas. Así, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, «el concepto de 'legislación laboral', cuyo primer término tiene considerable fuerza expansiva, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo 'laboral' se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (art. 1.3) se indican.» (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

Por otro lado, este Tribunal ha considerado que la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo concierne a ámbitos que no se limitan a lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, aunque guarden conexión con ésta, sino que se trata «de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el art. 40.1 *in fine* CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 11).

El Estado ostenta pues, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), la facultad de adoptar medidas en materia de fomento del empleo que, en tanto no incidan en la regulación de la relación laboral, constituyen una materia distinta de la propiamente laboral a la que se refiere el art. 149.1.7 CE.

La Generalitat de Cataluña ostenta competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales (art. 170.1 EAC) con el alcance que a dicha competencia atribuimos en la STC 31/2010, de 28 de junio (en especial, FFJJ 61 y 106); y es titular, asimismo de la competencia para la promoción de la actividad económica en Cataluña; la competencia compartida sobre la ordenación de la actividad económica en Cataluña y la competencia de desarrollo y gestión de la planificación general de la actividad económica (art. 152.1, 2 y 4 EAC).

Los mencionados títulos competenciales habilitan a la Comunidad Autónoma para establecer y desarrollar su propia política de empleo en la medida en que no se oponga o contradiga las políticas estatales y, por supuesto, no incida en la legislación laboral que es competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.7 CE.

Al hilo del examen de cada uno de los preceptos impugnados deberemos aplicar el marco competencial referido en este fundamento jurídico.

5. Una vez enmarcada la cuestión competencial, debemos comenzar por analizar la impugnación que realiza el Parlamento de Cataluña de los distintos preceptos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

Se impugna, en primer lugar, el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, en lo referente a la expresión «fomento del empleo», en relación con el apartado 2 del mismo artículo 3, cuyo tenor es el siguiente:

«Artículo 3. *Planificación y ejecución de la política de empleo.*

1. En el ámbito de competencia estatal corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, la coordinación de la política de empleo.

Igualmente, corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y previo informe de este ministerio a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley y la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo, protección por desempleo, formación profesional ocupacional y continua en el ámbito estatal, así como el desarrollo de dicha ordenación, todo ello sin perjuicio de las competencias que en materia de extranjería corresponden al Ministerio del Interior.

En cualquier caso, corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la gestión y control de las prestaciones por desempleo.

2. De conformidad con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, corresponde a las comunidades autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas.»

Para el representante procesal del Parlamento de Cataluña, el precepto impugnado viene a atribuir, en contra de lo establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la capacidad de dictar leyes y reglamentos en materia de «fomento del empleo» al Estado con exclusión de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, sin embargo, la pretensión del precepto impugnado no es encomendar al Estado el monopolio de la regulación en tal materia con exclusión de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. En opinión del Abogado del Estado, la competencia del Gobierno de la Nación sobre la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley y la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con el fomento del empleo sólo se reconoce «en el ámbito de la competencia estatal» sin que pueda entenderse referida también al ámbito autonómico como interpreta el recurrente.

Debemos acoger en este punto, y de conformidad con lo señalado en el fundamento jurídico anterior, la argumentación del Abogado del Estado, en el sentido de que, cuando la Ley 56/2003 encomienda al Gobierno la elaboración de normas en materia de fomento de empleo no está desposeyendo a las Comunidades Autónomas de su capacidad normativa para regular, financiar y desarrollar sus propios programas de empleo en la medida en que no se opongan o contradigan las políticas activas estatales. Tal interpretación se ve confirmada con el reconocimiento que se realiza en el apartado 2 del propio artículo 3 de la Ley 56/2003 de la competencia autonómica en materia de fomento del empleo en su ámbito territorial. Competencia autonómica que, en todo caso, no depende para su reconocimiento de la referencia que se realiza en dicho precepto, sino que se deriva del propio Estatuto de Autonomía cuando reconoce a la Generalitat la competencia para la promoción de la actividad económica en Cataluña; la competencia compartida sobre la ordenación de la actividad económica en Cataluña y la competencia de desarrollo y gestión de la planificación general de la actividad económica (art. 152.1, 2 y 4 EAC).

La capacidad de aprobar proyectos de normas con rango de ley y de elaborar y aprobar disposiciones reglamentarias en relación con el fomento del empleo que el precepto impugnado reconoce al Gobierno, se remite, pues, al ámbito propio de la competencia estatal antes definida, sin poner en cuestión la competencia autonómica de elaborar y adoptar medidas sobre fomento del empleo en su propio ámbito territorial en la medida en que no se opongan o contradigan las políticas activas estatales.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación formulada en relación con el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, en lo referente a la expresión «fomento del empleo», y, por idénticos motivos, la formulada contra el apartado 2 del mismo artículo de la Ley 56/2003.

6. Se impugna, a continuación, el segundo párrafo del artículo 3.3 de la Ley 56/2003, en donde se dispone:

«3. Los Planes nacionales de acción para el empleo se elaborarán por el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la participación de las comunidades autónomas, y se definirán de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo, configurándose como un instrumento esencial de planificación de la política de empleo. Así mismo se contará con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Las medidas contenidas en los Planes nacionales de acción para el empleo estarán coordinadas e integradas con el resto de políticas de origen estatal y de la Unión Europea y, especialmente, con las establecidas en los Planes de integración social, con las que deberán guardar la coherencia necesaria para garantizar su máxima efectividad.

Las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, establecerán sus programas de empleo, de acuerdo con las obligaciones establecidas por la Estrategia Europea de Empleo, a través de los Planes nacionales de acción para el empleo.»

A juicio del representante del Parlamento de Cataluña, lo señalado en este precepto implica que, una vez aprobado el plan de empleo de Cataluña por el Gobierno de la Generalitat, sería necesario contar con la conformidad de un organismo estatal, previsión que resulta incompatible con la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, el propio recurrente afirma que, sólo interpretando que el plan nacional constituye un marco en relación al cual los programas de empleo autonómicos deben elaborarse y aprobarse sin contradecirlo, podría admitirse la constitucionalidad del precepto, interpretación que, asimismo, parece compartir el Abogado del Estado, quien entiende que el precepto se refiere a que los programas de empleo autonómicos deberán ser acordes con las obligaciones establecidas por la estrategia europea de empleo, aplicada a través de los planes nacionales de acción para el empleo.

Este es, precisamente, el sentido que se deriva de la literalidad del precepto, que en ningún caso impone una exigencia expresa de conformidad de un organismo estatal, por lo que, y sin necesidad de efectuar interpretación alguna, ha de entenderse que el contenido del precepto no es otro que el que sugiere la demanda y acoge en su escrito el Abogado del Estado, lo que implica que, excluida la exigencia de conformidad expresa, ello no impide, sin embargo, que los planes autonómicos deban ser conformes con el plan nacional de acción para el empleo, a través del cual se asumen las obligaciones establecidas por la estrategia europea de empleo, pues la vinculación a las obligaciones europeas en materia de empleo, que se recogen en el plan nacional de acción para el empleo, alcanza, asimismo, al contenido de los programas de empleo aprobados por las Comunidades Autónomas.

En virtud de lo razonado, debe desestimarse la impugnación del segundo párrafo del artículo 3.3 de la Ley 56/2003.

7. Se impugnan, en tercer lugar, los apartados 1 y 2 de la letra e) del artículo 13 de la Ley, relativos a las competencias del Servicio Público de Empleo Estatal, y cuyo tenor es el siguiente:

«El Servicio Público de Empleo Estatal tendrá las siguientes competencias:

...

e) Gestionar los programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos. Estos programas serán:

1. Programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma, cuando éstos exijan la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra comunidad autónoma distinta a la suya y precisen de una coordinación unificada.

2. Programas para la mejora de la ocupación de los demandantes de empleo mediante la colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal con órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos para la realización de acciones formativas y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado.»

El Parlamento de Cataluña denuncia la invasión de las competencias autonómicas de ejecución al reservar a un órgano del Estado la gestión centralizada de determinados programas para desempleados o trabajadores. Para el recurrente, la gestión centralizada de tales programas establecida en el precepto impugnado desconoce las competencias ejecutivas de la Generalitat, contempladas en el art. 152.2 y 4 EAC que atribuye a Cataluña tanto la competencia compartida sobre la ordenación de la actividad económica en Cataluña como la competencia de desarrollo y gestión de la planificación general de la actividad económica.

Para el Abogado del Estado los efectos de tales programas exceden del ámbito de una Comunidad Autónoma y, por tanto, la competencia para su gestión corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal con base en la competencia del art. 149.1.13 CE.

En el marco de la delimitación competencial antes expuesta, cabe recordar que el Estado no puede ignorar que la competencia, tanto para la ejecución de la legislación laboral (art. 149.1.7 CE), como para la ejecución de las normas dictadas en virtud de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas, sin que en el ejercicio de su competencia normativa pueda el Estado desapoderar a las mismas de las competencias estatutariamente asumidas, siendo ésta la perspectiva desde la que debe procederse al examen de los distintos preceptos que son objeto de la presente impugnación.

Así trabada la controversia, es de apreciar, que en la misma se plantean cuestiones relacionadas con la territorialidad de las competencias ejecutivas autonómicas, así como con la correlativa utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias ejecutivas al Estado, por lo que, siguiendo los postulados señalados en nuestra doctrina, «debe recordarse que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas significa, en lo que aquí interesa, que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia, y que la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado; semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, sólo puede producirse cuando “no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de

cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad" (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8 y STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7)» [STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7]. Habrá de ser pues, de conformidad con estos parámetros, como ha de procederse al examen pormenorizado de los preceptos impugnados.

a) El apartado 1 de la letra e) del art. 13, establece la gestión estatal de aquellos programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma y en los que concurra la exigencia de movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya, así como a la necesidad de una coordinación unificada.

Considera el recurrente que, en este supuesto, la reserva de la competencia ejecutiva al Estado vulnera la distribución de competencias y contradice la jurisprudencia constitucional que considera que el hecho de que el ejercicio de las competencias tenga una repercusión supraautonómica no determina que la titularidad de las mismas deba atribuirse al Estado (STC 195/1996, de 28 de noviembre). Para el Abogado del Estado, por el contrario, los efectos de tales programas exceden del ámbito de una Comunidad Autónoma, y para poder garantizar la eficaz y eficiente consecución de los objetivos definidos en la acciones a ejecutar –que se puede poner en riesgo por la concurrencia en la gestión de diversas Administraciones– la competencia para su gestión debe corresponder al Servicio Público de Empleo Estatal.

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal ya reproducida, si bien el desplazamiento de las competencias autonómicas y su asunción por el Estado en supuestos de supraterritorialidad no está constitucionalmente impedida, sí que reviste un carácter excepcional, pues la regla general, en el caso de competencias ejecutivas será su asunción por las Comunidades Autónomas en los casos en los que, conforme a la delimitación de competencias en la materia de que se trate, éstas ostenten las competencias de dicha naturaleza. La concurrencia de la excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada, por tanto, en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (así, STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate (en los mismos términos, STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 9), lo que, en este caso, obliga a acudir a las disposiciones que reglamenten y desarrollen en el futuro los concretos programas.

En efecto, la invasión denunciada por la parte recurrente no puede, en ningún caso, ser directamente atribuible al precepto legal impugnado que, precisamente, exige para que se pueda producir la gestión centralizada la concurrencia de tres requisitos: en primer lugar, que afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma; en segundo lugar, que exijan la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya y, finalmente, que precisen de una coordinación unificada, entendiendo ésta como la necesidad de que esos programas deban ser gestionados por el Estado por encontrarnos en uno de los supuestos excepcionales que de acuerdo con nuestra doctrina permitirían la asunción de competencias ejecutivas por el Estado. La reserva de la función ejecutiva al Estado se prevé, por tanto, no con carácter general sino de modo puntual: únicamente cuando se demuestre la necesidad de una coordinación unificada. Necesidad que sólo se podrá apreciar si concurre o no a la luz de las disposiciones que reglamenten y desarrollen los concretos programas. Corresponderá, así, al Estado, al establecer las bases de aquellos fijar y justificar la necesidad de realizar una centralización de la gestión, por concurrir además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, el que no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y requerirse un

grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución a un único titular, el Estado.

Procede, por tanto, la desestimación de la impugnación referida al apartado 1 de la letra e) del artículo 13 de la Ley 56/2003.

b) El apartado 2 del art. 13 e) establece un segundo supuesto de gestión estatal, referido a aquellos programas para la mejora de la ocupación de los demandantes de empleo mediante la colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal con los órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos para la realización de acciones formativas y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado.

El apartado impugnado condiciona la gestión centralizada de los programas, a que los mismos se desarrollen en el ámbito del ejercicio de las competencias exclusivas del Estado; y a ello se une que, la finalidad de estos programas no es únicamente la formación o empleabilidad sino también simultáneamente la realización de actividades que contribuyan al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado por medio de la ejecución de obras y servicios. No se trataría por tanto, sólo, del ejercicio de una competencia de ejecución en materia de formación, que correspondería, en principio a las Comunidades Autónomas, sino del ejercicio mismo de las competencias exclusivas del Estado a través de determinados programas de ámbito supraautonómico. Y es precisamente esa doble finalidad que cumplen estos programas, la que justifica excepcionalmente la gestión centralizada de los mismos.

Procede, por tanto, la desestimación de la impugnación referida al apartado 2 de la letra e) del artículo 13 de la Ley 56/2003.

8. Se impugna finalmente la disposición adicional cuarta según la cual:

«Los programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos, cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma sin que implique la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos, podrán ser gestionados por el Servicio Público de Empleo Estatal cuando precisen una coordinación unificada y previo acuerdo entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las comunidades autónomas en las que vayan a ejecutarse los citados programas.»

De acuerdo con el escrito del recurrente, se impugna este precepto por reservar al Estado, a pesar de exigirse el acuerdo entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas, la gestión de determinados programas sin que además se indique que dicha disposición adicional se dicte al amparo del artículo 149.1.13 CE a pesar de la conexión de esta con el artículo 13 e). Considera, por el contrario, el Abogado del Estado que el precepto no vulnera las competencias autonómicas, en la medida en que, en todo caso, la ejecución estatal queda diferida a un acuerdo previo a alcanzar con las Comunidades Autónomas.

En el supuesto que se examina, se prevé la posibilidad de que puedan ser gestionados por el Servicio Público de Empleo Estatal determinados programas, exigiéndose precisamente la existencia de un acuerdo previo con las Comunidades Autónomas en las que vayan a ejecutarse aquellos. Las circunstancias referidas determinan que deba rechazarse la impugnación planteada ya que al establecerse la gestión centralizada como mera posibilidad, la eventual vulneración competencial sólo se produciría por parte de las disposiciones que desarrollen los respectivos programas sin cumplir con los requisitos establecidos por la doctrina de este Tribunal. Asimismo y en la medida en que el precepto remite a la decisión de la propia Comunidad Autónoma, la realización estos programas, viene a respetar el ejercicio por la misma de sus atribuciones y responsabilidades en la ejecución de los programas, por lo que no se invade su esfera de competencia. En definitiva, la disposición impugnada no resulta inconstitucional al no imponer una limitación de las potestades atribuidas constitucionalmente a las Comunidades

Autónomas. Procede, por tanto, la desestimación de la impugnación de la disposición adicional cuarta de la Ley 56/2003.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 56/2003, de empleo.

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

Dada en Madrid, a trece de febrero de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1763-2004

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, expreso mi discrepancia con la Sentencia por las razones que expuse en su debate en el Pleno y que ahora reproduzco.

Mi discrepancia se refiere al fundamento jurídico 7 a) de la Sentencia de la mayoría en el que se examina la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal de la competencia para «Gestionar los programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma, cuando éstos exijan la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra comunidad autónoma distinta a la suya y precisen de una coordinación unificada».

La Sentencia, tras recoger acertadamente la doctrina de este Tribunal acerca de la utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias ejecutivas al Estado, desestima el recurso en este punto por entender que nos encontramos ante una impugnación preventiva. Considera, en síntesis, que la invasión denunciada por la parte recurrente no puede, en ningún caso, ser directamente atribuible al precepto legal impugnado sino que la conformidad de la reserva de la función ejecutiva al Estado ha de valorarse en relación a cada uno de los concretos programas en que se plasme y atendiendo a la consolidada doctrina constitucional en materia de subvenciones.

A mi juicio, a la vista del tenor literal del precepto y la alegación del recurrente, no creo que la impugnación pueda ser calificada de preventiva, en cuanto que lo que se cuestiona es, precisamente, la construcción legal que implica la reserva de la competencia ejecutiva al Estado en los términos y casos que el precepto dispone. Ciertamente es innovador que esta pretensión de configurar con carácter general un supuesto de gestión centralizada de ayudas en ámbitos, como el laboral, en el que la gestión es, por regla general, autonómica, no suponga vulneración de las competencias de las Comunidades Autónomas. Máxime cuando la doctrina constitucional en materia de subvenciones ha reiterado hasta la saciedad el carácter excepcional, y, por tanto, no generalizable, de la gestión estatal centralizada en estos casos. Para constatar la pretensión del legislador estatal y la falta de carácter preventivo o hipotético de la queja formulada basta con observar el tenor literal del precepto, inequívocamente atributivo de facultades a favor de un órgano estatal («El Servicio Público de Empleo Estatal tendrá las siguientes competencias: ... gestionar»).

Por otra parte la argumentación que la Sentencia emplea desfigura la previsión legal hasta convertirla en innecesaria, ya que, si para que el Estado pueda gestionar, han de cumplirse los requisitos de nuestra doctrina, nada aporta el precepto, pues esa gestión será o no conforme con el orden competencial con independencia de lo aquí regulado. En realidad, con esta forma de razonar lo que se hace es invertir los términos del análisis para no tener que examinar el problema constitucional planteado. Así, se considera que ya se determinará en el futuro si la gestión centralizada está justificada, obviando que lo que hace el precepto es exactamente eso, construir con vocación de generalidad un supuesto de gestión centralizada de ayudas.

En otros términos, lo que para el legislador estatal ya está justificado, la gestión centralizada en los términos del precepto, la Sentencia entiende que ha de determinarse caso a caso cuando sea aplicado. Creo que, frente a dicha forma de razonar, en coherencia con el carácter abstracto que es propio del juicio de constitucionalidad lo que habría debido juzgarse era la pretensión del Estado de configurar, con alcance general, una reserva de gestión de subvenciones en los casos en los que se den los requisitos que el propio precepto establece (afectación a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, exigencia de movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya y necesidad de una coordinación unificada). Para eso, no es de utilidad decir, como viene a sugerir la Sentencia, que el Estado va a gestionar cuando se den los requisitos que para ello exige la doctrina constitucional. Esa afirmación de nada sirve para enjuiciar lo aquí discutido, ya que lo que configura el legislador estatal es un supuesto de gestión centralizada o, en otros términos, dicho legislador ya ha considerado que en los casos a los que se refiere el precepto se dan las condiciones exigidas por la doctrina constitucional para la gestión centralizada de ayudas. Por tanto, lo que hubiera debido hacerse es comprobar si los requisitos o condiciones que la norma establece justifican la gestión centralizada por un órgano estatal en los términos de nuestra consolidada doctrina (por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8).

Descartado el carácter preventivo de la impugnación entiendo que el precepto, en la medida que establece la gestión centralizada de subvenciones en una materia en la que la Comunidad Autónoma ostenta, conforme al encuadramiento competencial del que parte la Sentencia, competencias ejecutivas, vulnera el orden de distribución de competencias, ya que las razones que el precepto aporta para justificar la centralización no pueden ser aceptadas como justificativas de la centralización pretendida.

Así, los dos primeros (ejecución que afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma y que exija la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra comunidad autónoma distinta a la suya) se conectan, mediata o inmediatamente, con la utilización de la supraterritorialidad como criterio atributivo de competencias al Estado, extremo reiteradamente negado por la doctrina del Tribunal (STC 89/2012, de 7 de mayo, y, específicamente en materia laboral, STC 194/2011, de 13 de diciembre).

Por otro lado, en el examen del último (la necesidad de una coordinación unificada) se incurre en un error conceptual al identificar coordinación unificada con gestión, lo que hace, en primer lugar, que el precepto se vuelva tautológico pues, entendido en los términos de la Sentencia, se gestionará centralizadamente aquello para lo que sea preciso una gestión centralizada. Además, y esto es más grave, se olvida que la coordinación no implica, conforme a la doctrina constitucional, la asunción de competencias ejecutivas, ya que supone todo lo contrario, el ejercicio de un poder de dirección sobre actividades realizadas por otros y no por el mismo ente que va a coordinar. La Sentencia desfigura así el concepto constitucional de coordinación respecto al que la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 8 b) recuerda que «la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8), encontrándose ínsita no sólo en toda competencia básica (STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 10), sino que la facultad de coordinación se conecta con

las competencias normativas en general», así como que «conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado [SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f); y 118/1996, de 27 de junio, FJ 66]». Por añadidura también se olvida que, como señala la STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 13, «no es propio de la potestad coordinadora del Estado el establecimiento de unos mecanismos de coordinación que le otorgan competencias de gestión de las que carece, pues ya hemos dicho que la coordinación consiste en el establecimiento de sistemas y procedimientos que propicien la integración de las partes del conjunto, pero ello debe realizarse de modo que en dicha integración cada parte realice las funciones para las que está constitucionalmente habilitado».

En suma, una vez examinado el precepto, entiendo que ninguna de las circunstancias a las que alude fundamenta la centralización de la gestión de las subvenciones. Por tanto, la conclusión no podía ser otra sino que con dicha centralización se vulneran las competencias autonómicas de ejecución en materia laboral, lo que hubiera determinado la estimación del recurso en este punto y la correspondiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado 1 de la letra e) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

Y en ese sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a trece de febrero de dos mil catorce.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Firmado y rubricado.