

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11126 Pleno. Sentencia 179/2016, de 20 de octubre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1744-2013. Interpuesto por el Gobierno de Cataluña respecto de las disposiciones adicionales octogésima primera y octogésima cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013. Competencias en materia laboral y servicios sociales, autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: constitucionalidad de los preceptos legales que atribuyen determinadas funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal y suspenden temporalmente la aplicación de diferentes disposiciones de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Voto particular.

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, 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, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1744-2013, interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra las disposiciones adicionales octogésima primera y octogésima cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de marzo de 2013, los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, promueven recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicionales octogésima primera y octogésima cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, cuya declaración de inconstitucionalidad y nulidad solicitan.

La impugnación se fundamenta en los motivos que, en síntesis, se exponen a continuación.

A) De entrada, el escrito del recurso se centra en la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, que atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de determinadas acciones, medidas y programas en el ámbito de las políticas activas de empleo previstas en el art. 13 h) de la Ley 56/2003, de empleo, financiadas conforme a las dotaciones presupuestarias que indica y con exclusión de la distribución territorial de los fondos afectados. A su entender, tal previsión vulnera las competencias asumidas por la Generalitat en materia de políticas activas de empleo conforme al art. 170.1 b) y los apartados 4 y 5 del art. 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

Tras exponer los cuatro supuestos de actuaciones a cuya financiación se refiere la disposición impugnada, así como su relación con el art. 13 de la Ley de empleo, se pone de relieve que la previsión cuestionada es, en buena parte coincidente, con la que motivó el recurso de inconstitucionalidad núm. 1763-2004 interpuesto frente al entonces art. 13 e) de la Ley de empleo, de ahí que, en el presente recurso, la parte asuma y dé por reproducidos los reproches de inconstitucionalidad realizados en aquél, reiterándolos respecto a la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012. Se avanza asimismo que a esos motivos de inconstitucionalidad debe añadirse la inobservancia de un trámite esencial en el procedimiento de aprobación del texto impugnado, como es la ausencia del necesario informe previo de la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales –último párrafo del art. 13 h) de la Ley de empleo–, sin que se tenga constancia de que se haya emitido tal informe, y en consecuencia, obviándose un trámite relevante que afecta a la distribución de competencias en materia de empleo.

a) Como fundamentación de lo dicho, el escrito de recurso procede a realizar el encuadramiento competencial de la previsión y empieza señalando que, aun cuando la disposición impugnada se encuentre en una ley de presupuestos al objeto de consignar determinadas cantidades a la realización de unas actuaciones, éstas se refieren al fomento del empleo, y en consecuencia, encajan en la materia laboral (STC 228/2012, FJ 3). Descarta, por tanto, la concurrencia de la competencia prevista en el art. 149.1.13.^a CE, citando al respecto las SSTC 95/2002 y 111/2012. En consecuencia, considera como título prevalente y más específico el correspondiente al art. 149.1.7.^a CE, relativo al ámbito material laboral, y según el cual, corresponde al Estado la legislación laboral en su totalidad y su ejecución a las Comunidades Autónomas. De acuerdo con ello se señala que, conforme al art. 170.1 b) EAC, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales que incluye, en todo caso, las políticas activas de ocupación, y abarca también la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes, incluyéndose también la mención expresa de que la Generalitat participa en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña. Esto dicho, y tras recordar doctrina constitucional sobre el alcance de la función ejecutiva en materia laboral (STC 244/2012, FJ 4), afirma que a la Generalitat le corresponde la ejecución de las políticas activas de empleo que incluye los diversos programas, acciones y medidas destinados a fomentar la inserción de desempleados y la mejora de las posibilidades y condiciones de empleo de los trabajadores en activo, debiendo entenderse incluida la función de fomento, conforme a los arts. 170.1 b) y 114.4 EAC.

Añade que la jurisprudencia constitucional ha considerado que, en determinados supuestos de carácter excepcional, el Estado puede asumir la gestión de subvenciones, siendo necesaria en tal caso la acreditación de su carácter imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas o garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de los posibles destinatarios en todo el ámbito territorial (STC 13/1992, FJ 8, y en el ámbito laboral, SSTC 225/2012, FJ 4, y 244/2012, FJ 7). Indica, pues, que esa posibilidad extraordinaria de que el Estado gestione directamente acciones de fomento en materias en que las Comunidades Autónomas tienen reconocida la competencia de ejecución debe justificarse convenientemente, valorando el interés general (STC 146/1986), y sin que las dificultades que pueda entrañar una ejecución descentralizada de una materia, como el fomento en materia de empleo, puedan ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente corresponden a una Comunidad Autónoma (STC 106/1987, FJ 4).

En la medida en que la disposición recurrida hace referencia a acciones de fomento de empleo, alude a que, conforme ha reiterado el Tribunal Constitucional, la función de fomento no constituye por sí sola un título competencial autónomo, ni puede actuar como instrumento atributivo de competencias, sino que debe enmarcarse en el correspondiente reparto de competencias sobre una materia, que en este caso correspondería al ámbito material laboral, cuya función ejecutiva compete a la Generalitat [art. 170.1 b) EAC]. Conforme al art. 114.4 EAC, indica, corresponde a la Generalitat, en materias de su

competencia, la gestión de las subvenciones estatales y europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión. A su vez, el art. 114.5 EAC se refiere a las medidas de fomento que no tienen carácter territorializable, indicando que, para que así sea, previamente la Generalitat ha de participar en el proceso de decisión en que se adopta la opción de territorializar o no los fondos, previsión que es acorde con la doctrina constitucional, que además añade el requisito de que, si se opta por la gestión centralizada, debe justificarse desde un punto de vista material y limitarse a las acciones concretas que requieran de forma imprescindible dicha ejecución centralizada por los órganos estatales (SSTC 136/2009, FJ 4; 38/2012, FFJJ 4 a 7...).

Considera que la apreciación de la no territorialización debe ser mucho más restrictiva en supuestos en que las Comunidades Autónomas disponen de la competencia de ejecución sobre la materia, como ocurre en el ámbito laboral, en que el Estado, además, en ejercicio de su capacidad normativa plena, puede establecer de forma detallada y exhaustiva toda la regulación de una actuación, incluyendo, si es el caso, la fijación de los puntos de conexión que hagan posible la participación autonómica en el desarrollo material de dichas competencias (STC 244/2012, FJ 7). Se entiende, así, que la competencia normativa del Estado completa ya garantiza la unidad de acción en un alto grado, de forma que debe apreciarse de manera más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas (STC 111/2010, FJ 7).

Asimismo, hace referencia a que una gestión eficiente de los fondos públicos precisa la definición y normalización de indicadores de ejecución, partiendo del acuerdo que supone la participación de la correspondiente conferencia sectorial en su adopción; y ello no solo para cumplir lo establecido en el art. 86 de la Ley 47/2003, general presupuestaria, sino también para los casos de no territorialización. Respecto a la participación en la fase previa, apunta que el art. 13 e) *sic* de la Ley 56/2003 establece que la gestión de la reserva de crédito a que hace referencia ese párrafo se dotará anualmente, previo informe de la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales, por la Ley de presupuestos generales del Estado, debiendo informarse anualmente a la citada conferencia de los resultados de las actuaciones financiadas con cargo a los mismos. Esta previsión, indica, no se reproduce en el texto de la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, sino que, por el contrario, se dice que las reservas presupuestarias operan como reserva de gestión de políticas activas de empleo, «no obstante las competencias asumidas por las comunidades autónomas en el ámbito del trabajo, empleo y formación», añadiendo que, conforme al art. 14.3 de la Ley de empleo, los fondos que integran la reserva de crédito no estarán sujetos a distribución territorial entre las Comunidades Autónomas con competencias de gestión asumidas. Afirma que podría entenderse que tal falta de reiteración se debe a que precisamente ha sido la que ha propiciado el establecimiento en la Ley de presupuestos de esta forma centralizada de gestión, pero la parte no tiene constancia de que se haya sometido a la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales la propuesta de asignación de recursos para las acciones comentadas en la Ley de presupuestos, señalando que en la última reunión de esta conferencia en este ámbito, de 17 de julio de 2012, no se aportó información sobre esta previsión.

b) Centrándose de manera más específica en el contenido de la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, el escrito alude a las aplicaciones presupuestarias que en ella se contienen, señalando que la mayoría de ellas encajan en el apartado b) de la disposición, pero que la última de las partidas mencionadas, correspondiente al programa sobre fomento de la inserción y estabilidad laboral, no queda claro a qué supuesto se refiere.

Afirma que no se aprecia, ni en el texto de la disposición ni en la explicación presupuestaria, a qué circunstancia responde la exclusión de territorialización y la imposibilidad de gestión por las Comunidades Autónomas, añadiéndose que se ha prescindido de la participación de la Generalitat en la decisión de no territorializar los fondos. Se expone en el escrito que los supuestos que regulan la reserva de la gestión centralizada de las acciones, medidas y programas reproducen con una explicación formal o nominalista la doctrina constitucional que justificaría el desplazamiento de la competencia

de la Generalitat en su función de ejecución, sin que se desprenda de su texto la razón de que la concurrencia de esas circunstancias no permita un ejercicio coordinado de las Comunidades Autónomas con competencia ejecutiva en la materia.

Respecto al primer caso, se afirma que la incidencia supraautonómica de las ayudas no debería justificar, por sí sola, una justificación del desplazamiento competencial autonómico, señalando que, en el ámbito de la formación profesional ocupacional, solo en los casos excepcionales en que la actividad pública no admita fraccionamiento resultaría justificable el ejercicio por el Estado de una competencia que no tiene atribuida. La doctrina constitucional, apunta, ha indicado que la diferencia de resultado debido a la distinta gestión que pudiesen realizar las comunidades autónomas se podría reconducir a través de la fijación de un punto de conexión adecuado por el Estado y el recurso a técnicas de coordinación (STC 194/2011, FFJJ 5 y 6).

En el segundo supuesto, señala, se vinculan acciones formativas al ejercicio de competencias exclusivas del Estado, o que se desempeñen en colaboración con órganos de la Administración general del Estado o sus organismos autónomos, o que se desarrollen en el marco de planes, estrategias o programas de ámbito estatal. Se considera que la exclusividad en una determinada materia sectorial no determina de forma automática la titularidad del ejercicio de funciones ejecutivas de las políticas activas de fomento y de empleo que se realicen en ese ámbito.

En cuanto al tercer apartado –relativo a las acciones y medidas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios–, afirma que tampoco se justifica la razón que motiva la indispensabilidad de la centralización, sin que la concurrencia de la materia inmigración en el caso debiera determinar el encuadramiento de la disposición en el ámbito de esa materia, desplazándola del título competencial prevalente –por ser más específico–, como es el contenido en el art. 149.1.7.ª CE. Según indica, la incidencia en la población migratoria no debería desapoderar a la Generalitat en el ejercicio de la función de fomento del empleo.

Por lo que se refiere al último apartado –programas excepcionales de duración determinada cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada para garantizar su efectividad–, únicamente se justifica esa gestión centralizada por la necesidad de garantizar idénticas posibilidades de obtención y disfrute de todos los potenciales beneficiarios. Según se expone, tal criterio de justificación, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, no puede considerarse suficiente para desplazar la gestión de la Generalitat de Cataluña (STC 89/2012, FJ 7).

c) En definitiva, por todo lo dicho se considera que la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012 vulnera los arts. 170.1 b), 114.4 y 114.5 EAC por desconocer las competencias sobre ejecución de la Generalitat de Cataluña en materia laboral –incluidas las acciones de fomento del empleo–, y porque, aun cuando se considerara justificada la necesidad de centralizar dichas ayudas, no se ha respetado la necesaria participación de la Generalitat exigida en estos preceptos estatutarios y reconocida por la doctrina constitucional.

B) Seguidamente, el escrito del recurso se centra en la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012, por la que se suspende, durante el año 2013, la aplicación de los arts. 7.2, 8.2 a), 10 y 32.3 (primer párrafo) y de la disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los que se regula la financiación del nivel acordado de protección de la dependencia. Recuerda que esta disposición reproduce en sus mismos términos la suspensión para 2012 establecida en la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, respecto a la que también se ha planteado recurso de inconstitucionalidad, procediendo a reproducir aquí los argumentos expuestos en él, con las adaptaciones necesarias a la especificidad de ese nuevo plazo de suspensión. En concreto, señala que la modificación realizada de forma unilateral por el legislador estatal comporta un condicionamiento ilegítimo de la competencia exclusiva asumida por la Generalitat de Cataluña en materia de servicios sociales conforme al art. 166.1 EAC, sin que se avenga tampoco con el principio de lealtad institucional y el de

autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en los términos que resultan del art. 156 CE y arts. 3.1, 201, 202 y 211 EAC.

a) En tanto la Ley 39/2006 se dictó al amparo del art. 149.1.1 CE, el recurso repasa la jurisprudencia constitucional sobre este título competencial (SSTC 137/1986, FJ 3, y 173/1998, FJ 9), destacando entre otros aspectos que, según esta doctrina, dicho precepto habilita al Estado para regular los aspectos primarios de los derechos constitucionales, y asimismo, que las condiciones básicas que garantizan la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados y no de los sectores materiales en que éstos se insertan, por lo que el citado art. 149.1.1 CE sólo puede dar cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce [SSTC 61/1997, FJ 7 b), y 228/2003, FJ 10]. Señala la parte recurrente que, referida esa competencia estatal a derechos constitucionales, la atención a la dependencia no ha tenido un enunciado en esos términos en la Constitución, sino que sólo encuentra acogida explícita en el art. 49 CE, como uno de los principios rectores de la política social y económica. El escrito admite la posibilidad de que el Estado determine normativamente la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la igualdad a través de la promoción de la autonomía personal y la atención a la dependencia. No obstante, consideran que, dado que ese derecho sustantivo emerge únicamente de un principio enunciado en el art. 49 CE y no es un derecho fundamental en sentido estricto, la habilitación del Estado ex art. 149.1.1 CE para regular la garantía de la igualdad en su ejercicio ha de tener una correspondiente menor intensidad o grado, máxime si se tiene en cuenta que ese derecho de las personas dependientes incide directamente en un ámbito material de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas como es la asistencia social.

Asimismo, nuevamente con cita de la doctrina constitucional (SSTC 61/1997, FJ 7; 188/2001, FJ 4; 37/2002, FJ 12; 239/2002, FJ 10, y 228/2003, FJ 10), el recurso indica que esas condiciones fundamentales son las que van dirigidas a los ciudadanos y no, por tanto, los mandatos dirigidos a las Comunidades Autónomas, que no pueden tener cobertura en la citada competencia estatal, si disponen de competencia exclusiva en la materia. Por ello, afirman que la regulación estatal de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio del derecho a las prestaciones de la dependencia habrá de ceñirse a la determinación de las posiciones jurídicas fundamentales y a los elementos más esenciales definidores del derecho, sin menoscabo a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para la regulación de los aspectos organizativos y la gestión de los servicios asistenciales y prestaciones a la dependencia y promoción de la autonomía personal. Asimismo, con apoyo en la doctrina constitucional sentada en la STC 13/1992, FJ 4, añaden que, al incidir en un ámbito de competencia autonómica exclusiva como es la asistencia social, la aportación por el Estado de fondos para la dotación de las prestaciones previstas en la Ley 39/2006 no podrá condicionar indebidamente el ejercicio de esa competencia autonómica, puesto que el poder de gasto estatal no puede ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias.

b) A partir de estas consideraciones señalan los Abogados de la Generalitat de Cataluña que, en atención a ese marco competencial, la Ley 39/2006 edificó un sistema de prestaciones sobre el principio de corresponsabilidad de todas las Administraciones públicas y de colaboración y cooperación entre ellas (arts. 1.1 y 1.2), anclándose orgánicamente dicha cooperación en el entonces denominado Consejo territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, y articulándose mediante el sistema de convenios entre la Administración del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas (art. 10 de la Ley 39/2006). Pues bien, a su juicio, ese principio de colaboración y cooperación sobre el que la Ley 39/2006 construyó el sistema de atención a la dependencia es el que, de forma unilateral y con grave quebranto de la lealtad constitucional y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, se truncó mediante la aprobación de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, en la que, se estableció la suspensión durante 2012 de la aplicación de los preceptos de la Ley 39/2006 que contienen la regulación de uno de los tres niveles de protección de la

dependencia previstos en esta Ley –en concreto, el denominado nivel «acordado» entre la Administración general del Estado y la Administración de cada Comunidad Autónoma–, habiendo procedido la disposición adicional octogésimo cuarta de la Ley 17/2012 a mantener esa suspensión durante 2013. De este modo, indican, esa suspensión comporta la privación temporal de eficacia de la regulación de esta parte de la financiación y, en consecuencia, que el Estado deja de aportar los fondos para financiar ese nivel de protección de la dependencia.

Dando cuenta de diversos datos económicos y relativos al número de beneficiarios, añaden que, tras haber hecho la Generalitat de Cataluña en 2012 una estimación en sus presupuestos de la cantidad que se esperaba percibir del Estado por este concepto, llegó la decisión estatal sorpresiva de no transferir cantidad alguna para dotar el nivel de protección acordado, lo que ha generado un descubierto a la Generalitat por ese concepto. Remarcando también que el coste efectivo de la prestación de los servicios asistenciales resulta muy superior a la cuantía de la prestación mínima aportada por el Estado, señalan que la obligación de la Generalitat de Cataluña de mantener las prestaciones reconocidas compromete sus propios recursos, no ya por efecto de un acuerdo o convenio mutuo, sino ahora por pura imposición unilateral del Estado.

c) Indican los Abogados de la Generalitat que la Ley 39/2006 configuró el sistema de protección a la dependencia mediante la técnica cooperativa y los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas; además, esa confianza legítima se sustentó en su disposición transitoria primera, que establece la obligación de la Administración general del Estado, durante los años 2007 a 2015, de incluir en sus presupuestos los créditos destinados a la financiación correspondiente al nivel acordado de protección, configurando así un horizonte temporal en el que las Comunidades Autónomas podían legítimamente confiar para seguir percibiendo la financiación. Asimismo, añaden que esa confianza legítima venía sustentada en las actuaciones coordinadas por la propia Administración general del Estado, ya que, por ejemplo, un acuerdo del Consejo territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de 1 de junio de 2010 fijó el marco de cooperación interadministrativa, que establecía los criterios de reparto para la financiación del nivel acordado durante el período 2010 a 2013, y que tenía que ser después desarrollado mediante convenios bilaterales que cada año se firmarían entre la Administración estatal y cada Comunidad Autónoma, contando éstas con dicho compromiso. Sin embargo, señalan, cuando ya habían transcurrido seis meses del ejercicio económico de 2012, la Ley 2/2012 impuso sorpresiva y unilateralmente la suspensión del nivel acordado de protección a la dependencia para todo el año 2012. Según indican, la cuestionada suspensión de 2012, mantenida por un año más en la Ley 17/2012, implica, por tanto, la imposición a las Comunidades Autónomas del deber de mantener el servicio con el condicionamiento de sus propios fondos para poder percibir los correspondientes al nivel mínimo de protección que el Estado aporta, vulnerando así el principio de lealtad institucional reconocido en el art. 3 EAC.

d) A su juicio, la controvertida suspensión conculca también la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña y de las demás Comunidades Autónomas, reconocida en el art. 156.1 CE y en el art. 201.2 EAC. Con referencia al tenor del art. 32 de la Ley 39/2006, a este respecto aducen que, dado que la suspensión afecta sólo al primer párrafo del art. 33.2 *sic* de la Ley 39/2006, manteniéndose la vigencia de su segundo párrafo, el conjunto de las prescripciones vigentes dan al precepto un nuevo sentido, resultando que, ahora, sin mediar convenio alguno, se exige la necesaria aportación de la Comunidad Autónoma en una cuantía para cada año al menos igual a la aportada por el Estado en el nivel mínimo de protección. Por ello, entienden, ese condicionamiento de recursos propios de las Comunidades Autónomas para la obtención de los que el Estado destina a la atención a la dependencia comporta una vulneración de la autonomía financiera, conforme resulta de la doctrina establecida en la STC 128/1999, FFJJ 8 y 11.

Afirman los Abogados autonómicos que, dado que el Estado ha ido reduciendo progresivamente sus aportaciones, la Generalitat de Cataluña se ha visto cada año en la necesidad de incrementar en mayor proporción sus propios recursos para atender las

prestaciones reconocidas en aplicación de la Ley 39/2006. Según indican, la enorme cuantía y proporción de recursos propios de la Generalitat –ahora ilegítimamente condicionada por la suspensión de la parte acordada– pone de manifiesto la magnitud de la lesión producida en su autonomía financiera.

e) Además, los Abogados autonómicos consideran que la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 y después la disposición adicional octogésimo cuarta de la Ley 17/2012, que establecen la cuestionada suspensión, han dejado a la Generalitat prácticamente sin recursos ni, por tanto, margen de disponibilidad propia para el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que se ha visto vulnerada.

Indican que ni la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.1.^a CE, ni las del art. 149.1.13.^a CE, pueden legitimar el encaje de dichas disposiciones normativas en el sistema de distribución competencial establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña: en concreto, respecto al art. 149.1.13.^a CE, porque la medida no se inscribe en la planificación ni la ordenación de un sector productivo o económico, sino que responde a una pura decisión de reducir el gasto en políticas asistenciales. Por el contrario, entienden, la suspensión controvertida ha producido una vulneración por menoscabo de las competencias de la Generalitat y de las demás Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales, como consecuencia del condicionamiento ilegítimo que para las competencias de la Generalitat comporta la forma en que el Estado ha ejercido sus propias competencias. Ello es así, explican, porque la norma estatal impugnada, además de implicar la disposición unilateral por el Estado de fondos propios autonómicos, supone que, aun habiéndose abandonado –al menos temporalmente– la vía convencional de ejercicio cooperativo de las respectivas competencias, se mantiene como imposición unilateral el deber y la carga para las Comunidades Autónomas de prestar la asistencia social a través del sistema y prestaciones reguladas por la Ley 39/2006.

En su opinión, la suspensión discutida no justifica su legitimidad en el carácter convencional o voluntario de la cooperación mediante la que se venía prestando el nivel acordado de protección, puesto que la propia Ley 39/2006 proclama la estabilidad del sistema y tanto su ya citada disposición transitoria primera, como el también mencionado acuerdo del Consejo territorial de 1 de junio de 2010 indicaban que el Estado mantendría su colaboración en dicho nivel. Tal circunstancia, indican, comporta la transformación de un sistema de atención a la dependencia basado en un marco cooperativo y de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en un sistema de asistencia social definido normativamente y de forma exhaustiva por el legislador estatal, que deja a las Comunidades Autónomas en la posición de meras Administraciones obligadas a seguir ofreciendo las prestaciones definidas por la Ley 39/2006 en las mismas cuantías, debiendo dar cumplimiento a la totalidad de la regulación normativa de dicha Ley mediante su actuación administrativa, pero obligadas a aportar sus propios recursos económicos en una cuantía cuando menos igual a la otorgada por el Estado para cubrir el coste del nivel mínimo de protección.

2. Mediante providencia de 9 de abril de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad. Igualmente, se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 94, de 19 de abril de 2013.

3. Por escrito registrado el 19 de abril de 2013, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 22 de abril de 2013, se acordó tenerle por personado y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones.

4. Mediante escrito registrado con fecha 24 de abril de 2013, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados en escrito registrado el 26 de abril de 2013, indicando también el acuerdo de remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

5. El 21 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que solicita la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad.

En este escrito, el Abogado del Estado enmarca las medidas de la Ley 17/2012 en el ámbito del mandato constitucional de estabilidad presupuestaria contenido en el art. 135.1 y 2 CE, reproduciendo a tal efecto algunos fragmentos de la exposición de motivos de dicha Ley, y haciendo referencia al contexto de grave crisis económica en que España se ha visto inmersa, dando cuenta a tal efecto de diversos informes del Banco de España, así como de varios pronunciamientos en que el Tribunal Constitucional se ha hecho eco de la profunda crisis presupuestaria (entre otros, ATC 160/2011, FJ 3). Según indica, parte de las previsiones impugnadas parten de esta situación socio-económica y persiguen el cumplimiento del mandato constitucional, además de asegurar la subsistencia y viabilidad del propio sistema en función de los recursos económicos disponibles, que es asimismo un mandato constitucional al legislador a la hora de configurar el sistema de protección de la dependencia.

A) Respecto a la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, el Abogado del Estado afirma que esta norma se limita a realizar la consignación presupuestaria de reserva de crédito a favor de determinadas ayudas, medidas y programas para su gestión por el Servicio público de empleo estatal, pero que no atribuye competencia alguna al Estado, estando dicha competencia regulada en el art. 13 h) de la Ley de empleo, que no es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad y respecto de la que la Ley 17/2012 se limita a reproducir su contenido. Considera, en consecuencia, que sólo podría ser objeto del presente recurso si dicha Ley 17/2012 puede contener esa reserva de crédito a favor de determinadas ayudas, medidas o programas.

Al respecto, hace referencia a lo dicho en el fundamento jurídico 5 de la STC 13/1992, en cuya doctrina considera que se incardina el presente supuesto. Reitera que la Ley 17/2012 se limita a realizar una reserva de crédito sobre la base y en ejecución de una norma distinta –el art. 13 h) de la Ley de empleo–, que es la que, en su caso, podría producir la vulneración de la competencia autonómica o, en su defecto, los actos de ejecución de esta norma, esto es, las concretas normas que regulan cada subvención determinada. En tal sentido, indica que cada uno de los aspectos generales mencionados en el art. 13 h) de la Ley de empleo tiene su concreción en normativa específica que regula la concesión de ayudas, dando cuenta de las normas concretas que permiten al Servicio público de empleo estatal la concesión de ayudas a entidades o personas (Orden TAS/2965/2006 –acciones realizadas en base al punto 1 del art. 13 h)–; Real Decreto 282/1999, Órdenes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 14 de noviembre de 2001 y de 19 de diciembre de 1997, y Orden TAS/718/2008 –acciones realizadas en base al punto 2 del art. 13 h)–; y Reales Decretos-ley 1/2011 y 1/2013 –acciones realizadas en base al punto 4 del art. 13 h)–.

Añade que los arts. 170 y 144 sic EAC recogen la posible excepción de aquellas subvenciones cuya gestión centralizada corresponde al Estado siempre que se cumplan los requisitos fijados por la doctrina del Tribunal Constitucional. Respecto a las subvenciones no territorializables (art. 114 EAC) cita lo dicho en la STC 31/2010, FJ 62. Asimismo indica que el art. 170.1 b) EAC excluye del ámbito competencial catalán las que superen el ámbito territorial catalán, respecto a las que sólo prevé que la Generalitat participa en los planes o actividades de formación que superen dicho ámbito, añadiendo el escrito que será el Estado quien fije la forma de realizarse esa colaboración en el momento de regular la concreta medida o ayuda.

En definitiva, indica, la reserva de crédito para gasto recogida en la Ley 17/2012 no vulnera, por sí misma, competencia autonómica alguna, considerando que tal vulneración, en su caso, se produciría por la norma de cobertura concreta –el art. 13 h) de la Ley de empleo–, que no es objeto del presente proceso de inconstitucionalidad, y más en concreto por la ejecución particular del Estado al definir cada subvención en las correspondientes normas, que será respecto a las que habría de aplicarse la doctrina constitucional sentada en la STC 13/1992 sobre los supuestos en que puede existir esa gestión centralizada, como ocurre en los casos analizados en las SSTC 52/2012, 37/2013 y 36/2013.

B) Por lo que se refiere a la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012, el Abogado del Estado señala que el objeto de impugnación de este proceso no es la Ley 39/2006 y el sistema por ella establecido, sin que en su momento se formulara recurso de inconstitucionalidad frente al último párrafo de su artículo 32.3, por el que se dispone que la aportación al sistema de las Comunidades Autónomas será equivalente a la realizada por el Estado en el nivel mínimo y acordado. Esta última previsión, aclara, tampoco es objeto del presente recurso, ya que dicha norma no se modifica ni suspende por la Ley 17/2012, por lo que queda fuera del debate de constitucionalidad.

a) Hecha esta aclaración, el Abogado del Estado señala que la Ley 39/2006 instaura una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora de la Seguridad Social y del Estado, y mediante la que se garantiza un marco estable de recursos y servicios, asegurando un nivel mínimo homogéneo, sin dejar el tratamiento del tema a la plena discreción de las Comunidades Autónomas competentes en materia de asistencia social. Seguidamente, examina los títulos competenciales estatales y su delimitación en relación con la atención a las situaciones de dependencia. Así, recuerda la doctrina constitucional en materia de asistencia social y sobre el art. 149.1.1 CE en relación con los mandatos de los principios rectores de los arts. 41, 49 y 50 CE y con los arts. 14 y 15 CE, sobre los que, indica, incide la Ley 39/2006. Alude también al art. 149.1.17 CE que atribuye al Estado competencias en materia de Seguridad Social, recordando la doctrina constitucional al respecto, que entiende aquí aplicable en la medida en que la aspiración de la Ley 39/2006 es rebasar el ámbito de la simple asistencia social y generar un verdadero sistema nacional de apoyo a la dependencia de carácter universal, por lo que si esta Ley trata de superar un modelo asistencial insuficiente, no puede sostenerse que nos encontramos en el ámbito de la «asistencia social», o al menos exclusivamente en este ámbito. Pues bien, en su opinión, esta actuación y la aprobación de la Ley 39/2006 encuentran cobertura en los apartados 1 y 17 del art. 149.1 CE. Igual que del análisis de diversos preceptos constitucionales (artículos 43, 51, 149.1.1 y 139.2) el Tribunal Constitucional ha inferido la exigencia constitucional de que exista un sistema normativo de la sanidad nacional (STC 32/1983 y 87/1985), considera que, del mismo modo, las previsiones constitucionales indicadas permiten deducir la exigencia de un sistema nacional de dependencia.

b) Seguidamente, el Abogado del Estado da cuenta de la doctrina constitucional sobre el principio de colaboración o cooperación. Entre otros aspectos, destaca la doble dimensión de este principio: la negativa, en virtud de la que el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competencias deben abstenerse de lesionar los intereses del sistema en su conjunto y los de las demás organizaciones territoriales, de modo que se prohíbe obstaculizar el ejercicio de las competencias ajenas a través del ejercicio de las propias; y la positiva, en virtud de la que el Estado y las Comunidades Autónomas deben ejercer sus propias competencias en beneficio de los demás cuando ello resulte necesario. Asimismo, remarca la diferencia establecida por el Tribunal Constitucional entre el concepto de coordinación –que conecta con la idea de imposición– y el concepto de cooperación –que se caracteriza por la voluntariedad– (SSTC 32/1983, FJ 2; 214/1989, FJ 20, y 194/2004, FFJJ 8 y 9). Igualmente señala que, en virtud del art. 149.1.18.^a CE, corresponde al Estado la competencia para la regulación general de los mecanismos o técnicas derivados del deber de cooperación, y que, por su parte, la regulación sectorial de estos mecanismos corresponde a la organización titular de la respectiva competencia sectorial (entre otras, SSTC 76/1983, FJ 13, y 13/1992, FJ 10).

Añade también que cuando concurren diversos títulos competenciales para la regulación de una materia o actividad –en este caso, Seguridad Social y regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de determinados derechos, frente a asistencia social– es necesario el establecimiento de mecanismos de colaboración o cooperación para el ejercicio de una concurrencia pacífica, siendo diversas las técnicas a utilizar para ello –entre otras, el convenio–.

De manera específica, el Abogado del Estado señala que, en la Ley 39/2006, el nivel concertado de protección –que es el suspendido temporalmente– se articula a través de una cooperación bilateral por medio de convenios, de modo que, en este nivel, no existen aspectos que el Estado imponga a las Comunidades Autónomas, destacando además que algunos aspectos sistémicos se concretan en el Consejo territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, en el que están representados el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, teniendo éstas mayoría. Más en concreto, detalla que la articulación de ese nivel acordado se produce en dos fases (arts. 7 y 10 de la Ley 39/2006): primero en el seno del Consejo territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, en que el Estado y las Comunidades Autónomas acuerdan el marco de cooperación interadministrativa, cuya fijación es puramente adjetiva, pues no afecta ni a la decisión de cada Comunidad de establecer el segundo nivel, ni conlleva realizar aportación alguna; es después a través de los convenios del Estado con cada Comunidad Autónoma donde se acuerdan los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones, así como la financiación que corresponde a uno y otra, siendo enteramente libres las Comunidades Autónomas para decidir si desean este segundo nivel de protección, que se articula con pleno respeto a las competencias autonómicas.

También el Abogado del Estado afirma que el segundo párrafo del art. 32.3 de la Ley 39/2006 no «impone una cofinanciación e incluso su cuantía mínima» a ninguna Comunidad Autónoma, sino que, al dibujar los trazos de la financiación cooperativa Estado-Comunidades Autónomas para incrementar el nivel mínimo de protección (artículo 10.2), lo que hace es poner un límite máximo a la aportación de la Administración general del Estado, que nunca podrá ser superior a la financiación aportada por la Comunidad Autónoma, pero sin imponer nada a ésta: se trata así de una limitación al gasto de la Administración estatal, que queda dentro de la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.14.ª CE, en relación con el art. 133.4 CE y el art. 31.2 CE.

c) A partir de las anteriores consideraciones, el Abogado del Estado niega los reproches de inconstitucionalidad realizados en el recurso.

De entrada, introduce la precisión de que, incluso sin la suspensión del nivel de protección acordado, la Comunidad Autónoma que no quisiera firmar el oportuno convenio bilateral quedaría obligada a aportar una financiación equivalente a la financiación del nivel mínimo realizada por el Estado. Por ello, considera que dicha obligación de aportación no es una consecuencia de la suspensión del nivel acordado, sino que tiene naturaleza autónoma de este nivel, se suspenda o se llegue a acordar o no. Asimismo rechaza que esa suspensión se haya efectuado de forma sorpresiva, pues el último de los convenios aludidos en el recurso es de 2011.

También concluye que esa suspensión del nivel acordado, articulado a través de convenios bilaterales como mecanismo de cooperación ante competencias concurrentes, no vulnera la competencia de Cataluña respecto de los servicios sociales, que se mantiene incólume por dicha suspensión. Tal competencia autonómica, añade, tampoco se ve afectada por el retraso en un año en el reconocimiento de la efectividad de un determinado nivel de dependencia, que lo único que persigue es mantener un mínimo de igualdad entre todos los españoles, con lo que la modificación queda cubierta por el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE y su vinculación con los arts. 14 y 15 CE.

Respecto al principio de lealtad institucional, subraya su vinculación con la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, indicando que no condiciona el ejercicio de la potestad legislativa por parte del Estado (SSTC 109/2011, FJ 5; 204/2011, FJ 9, y 31/2010,

FJ 136). Por ello, considera que la suspensión del nivel acordado no conlleva infracción de tal principio de lealtad.

Asimismo, con relación al principio de autonomía financiera, remarca que la implicación del Estado en la financiación de cada nivel de protección es diferente: en el nivel mínimo supone una financiación mínima y obligatoria establecida para cada beneficiario, sujeta por tanto a variación en función del colectivo existente en el sistema en cada momento; en cambio, la financiación del nivel acordado persigue facilitar la implantación del sistema de dependencia y posee un carácter discrecional en la determinación de su cuantía, sin tener por qué atender a la evolución del colectivo de beneficiarios. Además señala que la carga a la hacienda autonómica por el nivel convenido se produce sólo si existe acuerdo y se fija su financiación, supuesto en que no existiría vulneración alguna por tratarse de acuerdos voluntarios. Asimismo, indica, que la suspensión del nivel acordado no implica carga añadida para la hacienda autonómica, pues será ella la que voluntariamente decida, en el ejercicio de sus competencias, realizar una mayor o menor financiación, pero ya no como nivel acordado, sino como nivel adicional de protección (art. 7.3 de la Ley 39/2006), a más del mínimo financiado por el Estado.

6. Mediante escrito registrado en fecha 2 de agosto de 2013, los Abogados de la Generalitat de Cataluña, dando cumplimiento al acuerdo adoptado por el Gobierno de la Generalitat el 30 de julio de 2013, formularon la recusación del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional, entre otros, en el presente proceso constitucional. El Pleno del Tribunal, por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, inadmitió a trámite la recusación formulada, e interpuesto recurso de súplica contra el anterior Auto por la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 2 de octubre de 2013, acordó su inadmisión a trámite.

7. Por providencia de 18 de octubre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de Cataluña contra las disposiciones adicionales octogésima primera y octogésima cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013.

El escrito de interposición del recurso denuncia los siguientes vicios de inconstitucionalidad respecto a los preceptos impugnados. De un lado, en cuanto a la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012 –relativo a la gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del art. 13 de la Ley 56/2003, de empleo–, se aduce que esta norma no resulta respetuosa con las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en materia de políticas activas de empleo. De otro lado, en relación con la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012 –por la que se suspende, durante el año 2013, la aplicación de los arts. 7.2, 8.2 a), 10, 32.3 (primer párrafo) y disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia–, se reprocha que su contenido vulnera la competencia autonómica en materia de servicios sociales, así como el principio de lealtad constitucional o institucional y la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña.

Por el contrario, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en los términos expuestos en los antecedentes y, en consecuencia, interesa la desestimación del recurso.

2. Por lo que se refiere a la primera de las previsiones impugnadas, el tenor de la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012 es el que sigue:

«Octogésima primera. Gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

El Servicio Público de Empleo Estatal, de conformidad con lo establecido en el artículo 13.h) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, realizará la gestión de las acciones, medidas y programas financiados con cargo a la reserva de crédito de su presupuesto de gastos, que comprenderá las aplicaciones 19.101.000-X.400, 19.101.000-X.401, 19.101.000-X.402, 19.101.000-X.410, 19.101.000-X.411, 19.101.000-X.412, 19.101.000-X.431 y 19.101.241-A.482, desagregadas a través de varios subconceptos, según los diferentes ámbitos funcionales de las políticas activas de empleo, para financiar las siguientes actuaciones:

a) Acciones y medidas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, cuando éstas exijan la movilidad geográfica de las personas desempleadas o trabajadoras participantes en las mismas a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya, o a otro país y precisen de una coordinación unificada.

b) Acciones y medidas dirigidas tanto a las personas demandantes de empleo como a las personas ocupadas, para la mejora de su ocupación 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, entre otras, aquellas que tengan como objetivo la generación de empleo de calidad y la mejora de oportunidades de las personas trabajadoras, en particular cuando se desarrollen en el marco de planes, estrategias o programas de ámbito estatal, y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado.

c) Acciones y medidas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios.

d) Programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios.

Dicha reserva presupuestaria opera como reserva de gestión de políticas activas de empleo en los supuestos anteriormente señalados en favor del Servicio Público de Empleo Estatal, no obstante las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 14.3 de la citada Ley 56/2003, de 16 de diciembre, los fondos que integran la reserva de crédito no estarán sujetos a distribución territorial entre las Comunidades Autónomas con competencias de gestión asumidas.»

a) Con carácter previo al enjuiciamiento de fondo, es preciso comprobar la pervivencia del recurso respecto a esta disposición, incluida en la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2013 y que, como puede apreciarse, atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de determinadas acciones financiadas con cargo a la reserva de crédito de su presupuesto de gastos, de conformidad con lo previsto en el art. 13 h) de la Ley 56/2003, de empleo, según el cual, la reserva de crédito se dotará anualmente por la Ley de presupuestos generales del Estado.

Al respecto hemos de tener en cuenta que, según tiene establecido este Tribunal, la pérdida de vigencia de las leyes de presupuestos «no puede sin más determinar la desaparición del objeto de los recursos de inconstitucionalidad contra ellas interpuestos, pues sería tanto como admitir que hay un ámbito normativo, estatal o autonómico, que resulta “inmune al control de la jurisdicción constitucional”» (por todas, STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 2). Además, tratándose de una impugnación de carácter competencial, ha de atenderse a que, a efectos de determinar si mantiene vivo su objeto y conforme a

reiterada doctrina (por todas, SSTC 26/2013, de 31 de enero, FJ 2, y 104/2013, de 25 de abril, FJ 2), lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada, cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, y en este caso cabe apreciar que similares previsiones a la ahora recurrida han venido reiterándose en las posteriores leyes de presupuestos generales del Estado dictadas hasta el momento (disposición adicional septuagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre; disposición adicional octogésima octava de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre; disposición adicional nonagésima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre). En consecuencia, ha de afirmarse la subsistencia del objeto de este proceso constitucional en cuanto a la impugnación de la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012.

b) Esto aclarado, con relación al fondo ha de recordarse que, a juicio de la parte recurrente, el hecho de que la norma cuestionada no haya previsto la territorialización de los fondos y la transferencia a la Generalitat de Cataluña, así como que haya reservado al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión centralizada de las medidas, acciones y programas a los que alude, sin explicitar la razón que justifica tales decisiones, determina la vulneración de las competencias sobre ejecución asumidas por la Generalitat en materia de políticas activas de empleo, de conformidad con lo previsto en el art. 170.1 b) y los apartados 4 y 5 del art. 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Además se reprocha que, aun cuando se considerara justificada la necesidad de centralizar dichas ayudas, no se ha respetado la necesaria participación de la Generalitat exigida en estos preceptos estatutarios, y en concreto, se aduce que, en la aprobación de la previsión impugnada, no consta el informe previo de la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales, al que hace referencia el último párrafo del art. 13 h) de la Ley 56/2003, de empleo.

El Abogado del Estado, por el contrario, se opone a estas quejas. Además de indicar que los arts. 170 y 114 EAC recogen la posible excepción de subvenciones cuya gestión centralizada corresponde al Estado, también expone que la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012 se limita a realizar una consignación presupuestaria de reserva, pero sin atribuir competencia alguna al Estado, competencia que está regulada en el art. 13 h) de la Ley 56/2003, de empleo, de modo que la eventual vulneración denunciada sería en su caso atribuible a este último precepto –que no es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad– o, más específicamente, a las normas que establecen la regulación concreta de cada subvención.

Respecto a esta última alegación ha de precisarse que, más allá de referirse a la reserva de crédito y las aplicaciones que comprende, una lectura conjunta de la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012 permite apreciar que, sin perjuicio de apoyarse en los arts. 13 h) y 14.3 de la Ley 56/2003 –actualmente, arts. 18 h) y 21.4 del Real Decreto Legislativo 3/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de empleo–, la norma controvertida atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de las acciones, medidas y programas a que hace referencia, indicando expresamente que los fondos que integran la reserva de crédito no quedan sujetos a distribución territorial entre las Comunidades Autónomas. Por tanto, con independencia del carácter más o menos novedoso de estas previsiones de la Ley 17/2012, ha de entenderse que las quejas formuladas por la parte recurrente encuentran directa relación con el contenido de la disposición adicional octogésima primera cuestionada en el presente recurso de inconstitucionalidad. Consiguientemente, procede abordar su resolución.

c) Para dar respuesta a la impugnación planteada, resulta necesario determinar el encuadramiento competencial de la previsión que nos ocupa. Al respecto hemos de indicar que el contenido de la disposición recurrida permite enmarcarla en el ámbito de la materia de empleo, debiendo remitirnos en cuanto a la distribución competencial en este terreno a lo dicho en la STC 22/2014, de 13 de febrero. Entre otras, en esta Sentencia se resolvió la impugnación de determinados apartados del art. 13 e) de la Ley 56/2003, que, aun con modificaciones en la redacción, resulta parcialmente asimilable al posterior art. 13 h) de la misma Ley 56/2003, en que se apoya la disposición ahora controvertida.

Concretamente, siguiendo lo dicho en el fundamento jurídico 4 de la referida STC 22/2014, por un lado ha de ponerse de relieve la conexión del empleo con la materia laboral, ámbito en el que, conforme al art. 149.1.7.^a CE, el Estado tiene la competencia

exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, como entonces se indicó, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre este título competencial ha de darse al adjetivo «laboral» un sentido concreto y restringido, «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, y conforme remarcó la STC 22/2014, FJ 4, 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.ª 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). En consecuencia, y como allí se indicó, el Estado ostenta, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª 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.ª CE.

Por su parte, y reiterando lo también expuesto en la STC 22/2014, FJ 4, «[l]a 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)».

En definitiva, este marco competencial expuesto determinará, con carácter general, el análisis de la impugnación formulada frente a la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, sin perjuicio de que, respecto a alguno de sus contenidos normativos, se incorpore alguna precisión específica.

d) Para argumentar la alegada vulneración de la competencia ejecutiva de la Generalitat de Cataluña en la materia, una primera queja dirigida por la parte recurrente contra la disposición recurrida es la ausencia de justificación respecto a la decisión del legislador estatal de atribuir al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión centralizada de las medidas, acciones y programas indicados, financiados con fondos presupuestarios no territorializables.

Con relación a esta alegación, y como ya expusimos en la STC 22/2014, ha de tenerse en cuenta que «el Estado no puede ignorar que la competencia, tanto para la ejecución de la legislación laboral (art. 149.1.7.ª 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.ª 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» (FJ 7). Asimismo, igual que también advertimos en la citada Sentencia, también aquí cabe señalar que, entre otros aspectos, en la presente controversia «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]» (FJ 7).

Asimismo, según consolidada jurisprudencia constitucional, cabe también hacer referencia a la existencia de supuestos en que, no obstante tener competencias, incluso exclusivas, las Comunidades Autónomas sobre la materia en que recaen las subvenciones o ayudas públicas, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado, si bien, «ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 d)], o STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7).

A partir, pues, de los presupuestos señalados, procede examinar respecto a cada una de las actuaciones indicadas en la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012 si la decisión legislativa de establecer su gestión centralizada y la consiguiente no territorialización de los fondos destinados a su financiación resulta o no respetuosa con la competencia ejecutiva de la Generalitat de Cataluña en la materia.

En primer lugar, por lo que se refiere al supuesto previsto en la letra a) –acciones y medidas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico supraautonómico, cuando exijan movilidad geográfica a otra Comunidad Autónoma o país y precisen de coordinación unificada–, ha de tenerse en cuenta que, en relación con análoga previsión establecida entonces en el art. 13 e) de la Ley 56/2003, la aludida STC 22/2014 ya se pronunció sobre la adecuación al reparto constitucional de competencias de la gestión estatal contemplada en dicho precepto. En concreto, en esta Sentencia se afirmó que «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, entendiéndola 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» (FJ 7). Tales consideraciones resultan trasladables al supuesto de la letra a) ahora enjuiciado, debiendo, por tanto, rechazar el reproche de inconstitucionalidad dirigido frente al mismo, sin perjuicio, como se ha dicho, de la valoración que pudiera merecer el eventual enjuiciamiento constitucional de las normas que concreten las acciones y medidas enunciadas, tal y como venimos realizando en supuestos análogos (STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 6, y STC 178/2015, de 7 de septiembre, FFJJ 6 y ss.).

En segundo término, procede pronunciarse respecto al supuesto previsto en la letra b) –acciones y medidas para la mejora de la ocupación mediante colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal con órganos de la Administración general del Estado o sus organismos autónomos, para realizar acciones formativas (con cita específica de algunas de las posibles) y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado–. Al respecto, ha de señalarse que, también a propósito de una previsión asimilable entonces contenida en el art. 13 e) de la Ley 56/2003, la ya citada STC 22/2014 declaró que «[e]l 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» (FJ 7). La aplicación de estas mismas consideraciones lleva, pues, a que tampoco en este caso haya de acogerse la queja formulada frente a la norma ahora impugnada, en lo relativo al supuesto previsto en su letra b).

En tercer lugar, corresponde abordar la adecuación constitucional del supuesto contemplado en la letra c) –acciones y medidas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios–. Respecto a esta previsión hay que empezar señalando que, si bien este Tribunal ha declarado que «la evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2.^a CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria», también ha considerado evidente que «la competencia en materia de entrada y residencia de extranjeros se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería, terreno en el que ... sólo cabe la competencia exclusiva del Estado» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 83). Pues bien, en este caso, a diferencia de algún otro examinado por este Tribunal (STC 154/2013, de 10 de septiembre, sobre subvenciones para la habilitación de plazas de alojamiento a trabajadores migrantes ya contratados, que se encuadró en la materia de asistencia social), la previsión cuestionada se refiere a acciones y medidas de intermediación y políticas activas de empleo, que se realizan en los países de origen de los extranjeros a quienes se dirigen y cuyo objetivo es lograr la integración de los inmigrantes en el mercado laboral nacional, al objeto de facilitar la ordenación de los flujos migratorios, aspecto este que puede considerarse inculcado en la competencia estatal ex art. 149.1.2.^a CE. Así pues, siendo estos los caracteres y fines de las actuaciones gestionadas, cabe entender que nos encontramos ante medidas que inciden directamente en la ordenación de la entrada de inmigrantes en nuestro país,

pudiendo incluirse entre las acciones que, como se dijo en la STC 95/2002, de 25 de abril, están dirigidas a «favorecer la colocación de trabajadores en los casos de desplazamientos de éstos (materia de competencia exclusiva del Estado en el caso de las migraciones exteriores, art. 149.1.2.ª CE)» (FJ 11). Por tanto, delimitado y encuadrado así el supuesto previsto en la letra c) de la norma cuestionada, no merece tacha de inconstitucionalidad la atribución de la gestión al Servicio Público de Empleo Estatal.

Por último, procede examinar el supuesto contemplado en la letra d) de la disposición controvertida –programas de carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar su efectividad e idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios–. Igual que hemos dicho respecto al supuesto previsto en la letra a), tampoco en este caso puede atribuirse directamente la invasión competencial denunciada a la previsión examinada, referida a programas en los que, junto a la afectación a todo el territorio nacional, se exige la concurrencia de circunstancias requeridas por la doctrina constitucional para admitir la gestión centralizada de ayudas públicas por un órgano estatal: en concreto, que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional (SSTC 13/1992, FFJJ 7, 8, 12, 13, y 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 7). En su caso, la concurrencia de tales circunstancias habría de valorarse en las normas que reglamenten y desarrollen los programas a que se refiere la previsión impugnada, en las que el Estado habría de fijar y justificar la necesidad de realizar una gestión centralizada. La previsión contenida en la letra d) de la disposición recurrida no contiene, por tanto, una vulneración actual y efectiva de la competencia autonómica, y en consecuencia, también respecto a este supuesto ha de rechazarse la queja planteada.

Las consideraciones previas llevan, pues, a no acoger la principal alegación formulada en el escrito de recurso frente a la disposición impugnada.

e) Como argumento adicional, ya antes se ha dicho que la parte recurrente también aduce que, en la aprobación de la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, se ha prescindido de la participación de la Generalitat, y en particular, se hace alusión a la ausencia del informe previo de la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales, al que se refiere el último párrafo del art. 13 h) de la Ley 56/2003, de empleo. Respecto a esta última previsión ha de partirse de que, al regular la gestión por el Servicio público de empleo estatal de las acciones y medidas financiadas con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos, el indicado art. 13 h) de la Ley 56/2003 –en el que se apoya la disposición aquí recurrida– también preveía que «[l]a reserva de crédito a que hace referencia este párrafo se dotará anualmente, previo informe de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, por la Ley de Presupuestos Generales del Estado» [actualmente, art. 18 h) del Real Decreto Legislativo 3/2015].

Con relación a esta alegación ha de empezar por señalarse que, conforme aduce el escrito de recurso, el art. 114.5 EAC dispone que, además de participar en los términos que fije el Estado en su gestión y tramitación, la Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales. Pues bien, centrada la queja en la no participación de la Generalitat en la decisión de no territorializar los fondos, es necesario recordar que, al examinar la referida norma estatutaria, la STC 31/2010, de 28 de junio, ya advirtió que «[l]a Generalitat... según el propio precepto impugnado, no determina el carácter de la subvención, sino que sólo participa en un proceso decisorio privativo del Estado, único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, atendida la doctrina constitucional establecida sobre el particular desde la STC 13/1992, de 6 de febrero» (FJ 62).

Por lo que se refiere a la materia sobre la que versa la impugnación, interesa señalar que, en el momento de aprobarse la norma controvertida, el art. 14.3 de la Ley 56/2003 ya preveía como no sujeta a distribución la reserva de crédito destinada a la gestión por el Servicio Público de Empleo Estatal de las acciones y medidas señaladas en el artículo 13 h), que eran idénticas a las incluidas en la cuestionada disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, de ahí también que en esta última disposición se aluda a que

los fondos que integran la reserva de crédito no estarán sujetos a distribución territorial «de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.3 de la citada Ley 56/2003». En esta materia, por tanto, la previsión de no sujeción a distribución de los fondos relativos a las acciones y medidas indicadas venía directamente establecida por una norma estatal anterior a la recurrida –el referido art. 14.3 de la Ley 56/2003–, que no preveía más trámites al respecto, siendo importante remarcar que la exigencia de previo informe de la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales requerido por el art. 13 h) de la Ley 56/2003 se refería estrictamente a la dotación anual de la reserva de crédito.

Hecha esta aclaración, y por lo que se refiere a esta última exigencia, los Abogados de la Generalitat alegan la inobservancia de dicho trámite en la aprobación de la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, indicando no tener constancia de la emisión del referido informe ni de que se haya sometido a la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales la propuesta de asignación de recursos para las acciones referidas en la ley de presupuestos –en particular, se señala que en la última reunión de la conferencia sectorial realizada el 17 de julio de 2012 no se aportó información sobre la previsión–. Estas afirmaciones de la parte recurrente no se acompañan, sin embargo, de la debida acreditación, lo que, ya de por sí, impide un pronunciamiento de este Tribunal al respecto, al no ser nuestra función buscar dicha prueba (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, respecto a la eventual inobservancia de un acto de trámite en un procedimiento parlamentario). En cualquier caso, con relación a esa hipotética omisión del informe de la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales, habría de tenerse en cuenta que la emisión del indicado informe no constituye una previsión explícita del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino de la Ley 56/2003, diferenciándose así el supuesto de aquellos en que este Tribunal ha apreciado la existencia de vicio de inconstitucionalidad en la aprobación de normas legales por no respetarse el trámite de informe requerido por disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad (por todas, STC 13/2015, de 5 de febrero, FJ 5; y respecto a la diferencia indicada, STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 8).

Tampoco, pues, es posible acoger esta denuncia adicional formulada por la parte recurrente.

f) En definitiva, las anteriores conclusiones alcanzadas conducen a desestimar la impugnación referida a la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012.

3. La segunda de las previsiones recurridas en el presente recurso es la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012, cuyo tenor es el siguiente:

«Durante 2013 se suspende la aplicación del artículo 7.2, del artículo 8.2.a), del artículo 10, del artículo 32.3, párrafo primero, y de la disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.»

Para la parte recurrente, tal suspensión de preceptos reguladores del nivel de protección acordado previsto en la Ley 39/2006 conlleva el efecto de que el Estado deja de aportar fondos para financiar dicho nivel concertado, lo que, a su juicio, supone imponer a las Comunidades Autónomas el deber de aportar sus propios recursos para dotar las prestaciones definidas por esta ley estatal, con el condicionamiento de sus propios fondos para poder percibir los correspondientes al nivel mínimo de protección financiado por el Estado. A su entender, la norma resulta contraria a la lealtad constitucional debida a las Administraciones autonómicas con las que se había convenido la implementación del sistema y asimismo atenta a la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, en los términos que resultan del art. 156 CE y arts. 3.1, 201, 202 y 211 EAC; de igual modo se reprocha que la previsión impugnada vulnera la competencia de la Generalitat de Cataluña sobre servicios sociales reconocida en el art. 166 EAC, considerando que ni el art. 149.1.1 CE ni el art. 149.1.13.^a CE proporcionan legítima cobertura a la previsión impugnada. Tales denuncias son rechazadas por el Abogado del Estado.

Respecto a esta impugnación ha de advertirse que la previsión recurrida tiene el mismo contenido que la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, de 29 de

junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, con el único matiz de que esta disposición preveía la suspensión durante el año 2012 y la ahora recurrida lo hace durante el año 2013. Pues bien, aduciendo las mismas quejas, la indicada disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 fue también objeto de impugnación por el Gobierno de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1743-2013, que ha sido resuelto mediante STC 99/2016, de 25 de mayo, en la que se desestiman las vulneraciones denunciadas respecto a esta previsión. Por ello, en la medida en que en el presente recurso se aducen idénticos argumentos y se plantean las mismas cuestiones que en el resuelto en la citada STC 99/2016, procede remitirse a lo en ella afirmado, tanto en relación con la declaración de pervivencia del objeto de la controversia planteada [FJ 2 a)] y el alcance de la norma recurrida dentro del modelo diseñado por la Ley 39/2006 [FJ 3 a)], como también respecto a las conclusiones y razonamientos allí expuestos, que, siendo aplicables en su integridad, se reiteran ahora en síntesis (FFJJ 4 y 5).

a) Así, en relación con el encuadramiento competencial de la previsión cuestionada, con apoyo en la STC 18/2016, FJ 7 b), hemos de reiterar que «la Ley 39/2006 encaja materialmente en el ámbito de la “asistencia social”, lo que nos lleva a descartar la aplicación de los títulos competenciales de los arts. 149.1.13.^a y 17 CE... y a encuadrar la regulación estatal en el art. 149.1.1.^a CE... Así pues, es a la delimitación de competencias en materia de asistencia social en relación con dicho título competencial estatal [STC 18/2016, FJ 7 b)] a la que debemos atenernos en la resolución de la controversia planteada (en el mismo sentido, STC 36/2016, de 3 de marzo, FJ 2)» (STC 99/2016, FJ 4).

b) En cuanto a la específica respuesta a las denuncias formuladas, de forma análoga a lo dicho en el fundamento jurídico 5 de la STC 99/2016 hemos de empezar subrayando que el único objeto de la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012 es suspender durante 2013 la aplicación de determinados preceptos de otra ley estatal como es la Ley 39/2006, decisión que se adopta en virtud de la facultad que corresponde al Estado «para fijar, y en su caso, modificar las condiciones y requisitos de vigencia y aplicación de sus propias normas» (STC 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 6). En concreto, la suspensión cuestionada conlleva la decisión de que la Administración general del Estado no participe en 2013 en la cofinanciación del eventual nivel de protección de la dependencia acordado entre la Administración estatal y cada Comunidad Autónoma, dejando expresamente sin aplicación para ese ejercicio la previsión de incluir anualmente en los presupuestos de la Administración general del Estado –hasta 2015– créditos para celebrar convenios a tal efecto con las Comunidades Autónomas (disposición transitoria primera de la Ley 39/2006).

Resulta, pues, esencial, dejar claro que la disposición recurrida se limita a suprimir para 2013 la posibilidad de concertar el nivel acordado de protección de la dependencia, pero sin que en ningún momento se incorporen por dicha norma nuevas previsiones a la Ley 39/2006 ni se altere el tenor de sus preceptos. En consecuencia, reiterando lo afirmado en la STC 99/2016, FJ 5, a los efectos de este proceso debe tenerse en cuenta que, por su contenido meramente suspensivo y no novatorio, la impugnada disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012 «no impone a las Comunidades Autónomas nuevas obligaciones sobre el reconocimiento y financiación de las prestaciones de dependencia, de modo que los deberes a los que alude la parte recurrente traerían causa, en su caso, de la regulación previamente establecida en la Ley 39/2006, que es ajena al presente proceso». Tal consideración resulta plenamente aplicable a las alegaciones que la parte recurrente efectúa en relación con el art. 32.3 de la Ley 39/2006, precepto respecto al que, además, ya en la STC 18/2016, FJ 8 e) iii) se señaló que «el art. 32.3 de la Ley 39/2006, segundo párrafo, únicamente exige que la aportación autonómica sea, al menos igual a la de la Administración general del Estado, en el segundo nivel de protección, lo que implica que, suspendidos los convenios mediante los que se financiaba ese segundo nivel, la aportación autonómica en aplicación de dicho precepto no es ya obligatoria, por lo que, al menos en teoría, la reducción de la aportación estatal es susceptible de producir el correlativo efecto de reducción de la aportación autonómica, sin que, por esa vía, se produzca irremediadamente un incremento de gasto autonómico. Ahora bien, si esa

reducción autonómica se produce o no es una cuestión que corresponde decidir a cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia en materia de asistencia social. Pero no puede pretenderse que el hecho de que una determinada Comunidad Autónoma considere necesario o conveniente mantener las prestaciones del sistema de atención a la dependencia en un determinado nivel, superior al mínimo garantizado por el Estado, implique necesariamente el mantenimiento de las aportaciones estatales a la financiación del sistema de atención a la dependencia en la cuantía suficiente que permita el mantenimiento de dicho nivel prestacional en la Comunidad Autónoma de que se trate.»

Por tanto, a los efectos del actual proceso constitucional, no puede acogerse el presupuesto de que la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012 «constituya una norma que impone a las Comunidades Autónomas la obligación de aportar sus propios recursos para dotar las prestaciones definidas por la Ley 39/2006 y para percibir los fondos correspondientes al nivel mínimo de protección financiado por el Estado», de ahí que, en consecuencia, necesariamente decae el principal argumento que los Abogados de la Generalitat de Cataluña aducen para, con carácter común, denunciar que dicha disposición resulta contraria al principio de lealtad constitucional, a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma y a la competencia autonómica sobre servicios sociales (STC 99/2016, FJ 5).

c) Además, procede recordar que «el nivel de protección acordado entre la Administración estatal y cada Comunidad Autónoma se concibe en la Ley 39/2006 como contingente o potencial, dependiendo su existencia del mutuo concierto entre ambas partes, sin que exista un previo derecho a la citada cofinanciación estatal del nivel acordado, cofinanciación que queda sujeta a las decisiones adoptadas por el Estado a la hora de asignar prioridades de gasto en su propio presupuesto» (STC 99/2016, FJ 5). Así, con relación a la disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, la reiterada STC 99/2016, FJ 5, ha afirmado que la inicial aprobación de esta norma «no puede limitar o frenar el posterior ejercicio por las Cortes Generales de su potestad legislativa plena ex art. 66.2 CE, de modo que, en dicho período, no queda impedida la intervención del legislador para incidir en el texto o eficacia de la disposición»: consiguientemente, desde la perspectiva constitucional, no es objetable que, en la Ley de presupuestos generales del Estado para 2013, «el legislador estatal acordara la suspensión, durante ese ejercicio, de la citada disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, no incorporando créditos a tal fin y descartando así que, para ese año, la Administración estatal pudiera concertar el nivel de protección acordado mediante la firma del correspondiente convenio, que, como se ha dicho, es el presupuesto último para que nazca la obligación de cofinanciación respecto a cada Comunidad Autónoma».

d) En definitiva, reiterando la idea de que la suspensión derivada de la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012 no afecta al nivel mínimo de protección ni impone nuevas obligaciones de mantenimiento y financiación de prestaciones y que las aducidas por la parte recurrente encontrarían en su caso origen previo en la Ley 39/2006, procede rechazar que la indicada disposición vulnere el principio de lealtad constitucional, la autonomía financiera y la competencia autonómica sobre servicios sociales.

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 presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veinte de octubre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto Particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1744-2013

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la Sentencia, formulo el presente Voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición parcialmente discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

Mi discrepancia se centra en la desestimación del recurso respecto de la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, referida a la «gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo». La Sentencia aprobada por la mayoría del Pleno fundamenta la desestimación, de manera principal, en el carácter preventivo de la impugnación, basándose para ello en la doctrina establecida en la STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7, que desestimó con igual fundamento la impugnación del art. 13 e), apartados 1 y 2, de la Ley 56/2003, de empleo, posteriormente convertido en art. 13 h) en virtud de la modificación introducida 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. En aquel fallo, al que formuló voto particular el Magistrado don Luis Ortega Álvarez, recordado compañero prematuramente fallecido, se llegó igualmente a la conclusión de que la impugnación resultaba preventiva, porque el efecto de la privación de la competencia autonómica de ejecución, no podía –decíamos– ser atribuido directamente al precepto legal impugnado, sino que habría que estar al posterior desarrollo reglamentario y a los concretos programas en los que se plasmará efectivamente la previsión legal. Inicialmente no me opuse a tal enfoque, a la espera de lo que se decidiera en los casos concretos de aplicación de la previsión legal que se sometieran al enjuiciamiento de este Tribunal.

Pues bien, esas impugnaciones posteriores llegaron, y fueron examinadas por este Tribunal. Concretamente, la STC 88/2014, de 9 de junio, resolvió el conflicto positivo de competencia núm. 6767-2007, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Uno de los preceptos impugnados era el art. 6.4 de dicho Real Decreto, que venía a establecer los criterios generales que habrían de ser tenidos en cuenta para que procediera la gestión de las subvenciones por el Servicio Público de Empleo Estatal. La Sentencia, con apoyo en la STC 22/2014, desestimó la impugnación de dicho precepto por considerarla también preventiva, aduciendo que el precepto «efectúa una mera declaración enunciativa de las circunstancias o criterios que habrán de aplicarse a los planes o acciones formativas, para que su financiación pueda realizarse mediante subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, criterios que se plasmarán en las disposiciones que reglamenten en el futuro dichas acciones formativas. Serán pues estas disposiciones, en las que se concreten las distintas acciones formativas, las que permitirán apreciar si concurren o no las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión». Ya entonces mostré mi disconformidad con aquella tesis, formulando el correspondiente Voto particular, al que aquí me remito.

Posteriormente, la STC 178/2015, de 7 de septiembre, estimó el conflicto positivo de competencia núm. 974-2010, promovido también por la Xunta de Galicia, en relación con la resolución de 22 de septiembre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se convocaba la concesión de subvenciones para la realización de programas específicos de formación e inserción laboral a favor de los jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social. En dicha Sentencia concluyó este Tribunal que la resolución impugnada conculcaba en su integridad las competencias de la Xunta de Galicia, sin que concurrieran «los presupuestos precisos para que el Estado se reservara la gestión centralizada de las subvenciones objeto de la resolución impugnada» (FJ 10).

A los efectos que aquí interesan, hay que destacar que, como se señala en la STC 178/2015, FJ 6, el art. 1 de la resolución «concreta en su apartado 2 los extremos que

justifican la gestión centralizada de las ayudas disponiendo que “la ejecución de los proyectos de formación afectará a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma y facilitará la movilidad de los participantes en los mismos requiriendo por tanto la coordinación unificada del Servicio Público de Empleo Estatal, según lo establecido en el artículo 13, apartado e) de la Ley 56/2003, de Empleo, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional cuarta de la misma Ley”. Estas últimas previsiones no aparecen especificadas posteriormente al identificar y definir las acciones subvencionables (art. 3), ni los criterios de valoración (art. 8), sino tan sólo en el art. 4.1 b), cuando se señala que pueden solicitar las subvenciones las asociaciones o fundaciones “cuya actuación sea de ámbito nacional”».

Lo que este último caso nos permite comprobar es que las resoluciones de convocatoria de las ayudas y subvenciones, a las que los fallos previos fiaban la concreción de los criterios legales y reglamentarios, ni siquiera justifican la gestión centralizada, limitándose a remitirse a los criterios generales recogidos en la norma legal, esos mismos cuya impugnación consideró preventiva la STC 22/2014. Ante tal constatación no puedo sino reconsiderar mi apreciación inicial y apelar a los argumentos contenidos en aquel Voto particular formulado por el Magistrado don Luis Ortega. En dicho Voto se recalca que la impugnación no podía 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», añadiendo que «la argumentación que la Sentencia emplea desfigura la previsión legal hasta convertirla en innecesaria», en la medida en que «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». Frente a dicha forma de razonar, sostenía el Voto particular que «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».

Me remito por ello a lo expuesto en el referido voto particular, puesto que son los mismos argumentos allí expuestos los que permiten también en el presente caso rechazar los fundamentos empleados para calificar de preventiva la impugnación de la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, en la medida en que contempla la gestión por parte del Servicio Público de Empleo Estatal de acciones, medidas y programas financiados con cargo a determinada reserva de crédito, respecto de actuaciones contempladas en el art. 13 h) de la Ley 56/2003, de empleo; previsión que, como queda dicho, establece con vocación de generalidad y permanencia un supuesto de gestión centralizada de ayudas, vulnerando así el orden de distribución de competencias, puesto que las razones que el precepto aporta para justificar la centralización pretendida no pueden ser aceptadas.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veinte de octubre de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.