



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 3/2013, de 26 de febrer, sobre les disposicions addicionals vuitanta-unena i vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013**

**Conclusions del Dictamen:**

**Primera.** *La disposició addicional vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013, vulnera l'article 166.1 EAC i, en connexió amb aquest, l'article 156 CE i els articles 3.1 i 202.2 EAC.*  
*Adoptada per unanimitat.*

La disposició addicional vuitanta-quatrena suspèn durant l'any 2013 l'aplicació dels articles 7.2, 8.2.a, 10 i 32.3 (primer paràgraf), i de la disposició transitòria primera de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, que regulen el finançament estatal del nivell acordat de protecció de la dependència. Aquest precepte constitueix una reproducció exacta de la disposició addicional quarantena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012, que va ser objecte del DCGE 12/2012, de 22 d'agost, amb l'única i sola diferència del període temporal sobre el qual es projecta la seva vigència, que en el cas present inclou l'exercici pressupostari corresponent a l'any 2013 en lloc del 2012.

Atesa l'exacta coincidència entre ambdues disposicions, el pronunciament recent del Consell en el Dictamen 12/2012, i que no s'ha produït cap fet mínimament rellevant, als efectes de la funció dictaminadora, des de l'emissió d'aquesta opinió, es fa una remissió en conjunt a l'argumentació jurídica que es va fixar en l'esmentat Dictamen i a la conclusió que se'n va derivar en el sentit de considerar la disposició dictaminada inconstitucional perquè vulnera les competències de la Generalitat de l'article 166.1 EAC i, en connexió amb aquest, l'article 156 CE i els articles 3.1 i 202.2 EAC.

**Segona.** *La disposició addicional vuitanta-unena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, vulnera l'ordre constitucional i estatutari de competències dels articles 149.1.7 CE i 170.1.b EAC i, així mateix, és contrària als apartats 4 i 5 de l'article 114 EAC.*  
*Adoptada per unanimitat.*

La disposició addicional vuitanta-unena atribueix la gestió al Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE) d'una sèrie de mesures, accions i programes en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació previstes a l'article 13.h de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació (en endavant, Llei d'ocupació), finançades d'acord amb les dotacions pressupostàries que enumera i amb l'exclusió de la distribució territorial dels fons afectats.

La finalitat d'aquesta disposició remet indefectiblement a l'àmbit de l'activitat de foment projectada sobre determinades polítiques actives d'ocupació, amb especial incidència i prevalença de la formació ocupacional. En conseqüència, el títol prevalent i més específic en el qual s'ha d'incardinar és el de l'article 149.1.7 CE, que té el seu reflex estatutari en l'article 170.1.b EAC. Cal descartar l'enquadrament en l'article 149.1.13 CE ja que no constitueix una regulació que comporti l'exercici d'una competència de direcció econòmica d'una activitat o un sector productiu concrets ni té una incidència directa i significativa en el conjunt de l'activitat econòmica en els termes fixats per la doctrina constitucional.

Correspon a la Generalitat, ex article 170.1.b EAC, l'execució de les polítiques actives d'ocupació, que inclouen una variada tipologia de programes, accions i mesures destinats a fomentar la inserció de les

persones aturades, així com a millorar les possibilitats i condicions d'ocupació dels treballadors en actiu. Entre les accions més freqüents, en varietat tipològica i aportació de fons pressupostaris, destaquen les de naturalesa formativa, les quals esdevenen una part substantiva de les iniciatives a què pretén donar cobertura la norma analitzada. L'acció subvencional de foment, d'acord també amb l'article 114.4 EAC, s'ha de cenyir a aquest marc competencial, atès que la potestat subvencional no constitueix per si mateixa un títol competencial autònom ni pot actuar com a instrument atributiu de competències.

La jurisprudència constitucional ha establert la doctrina per la qual en determinats casos excepcionals l'Estat pot assumir la gestió que amb caràcter ordinari correspon a les comunitats autònomes: quan l'exercici d'aquesta esdevingui imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les mesures o bé per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i el gaudi per part dels seus potencials destinataris en tot el territori estatal. Per tal que es doni el supòsit esmentat, han de concórrer els requisits següents: en una fase preliminar, la Generalitat ha de poder participar en el procés de decisió pel qual s'adopta l'opció de no territorialitzar els fons (art. 114.5 EAC); i si s'opta per la gestió centralitzada, aquesta ha d'estar justificada des d'un punt de vista material i limitada a les funcions i accions concretes que, de manera imprescindible, requereixin ser executades pels òrgans estatals.

En els dos últims paràgrafs de la disposició dictaminada, s'estableix l'exclusió expressa, general, absoluta i apriorística, és a dir, amb caràcter previ a la convocatòria de qualsevol ajut o subvenció en l'execució dels fons afectats, de l'opció de gestió territorialitzada de les aplicacions pressupostàries. D'aquesta manera, no únicament es prescriu una reserva amb caràcter exclusiu envers el SEPE, sinó que s'impedeix qualsevol mena de participació a la Generalitat en el conjunt de funcions executives que conformen la gestió de les polítiques actives d'ocupació compromeses, cosa que vulnera l'article 170.1.b EAC i, pel que fa a la seva projecció en l'àmbit del foment, les prescripcions de l'apartat 4 de l'article 114 EAC i, en darrera instància, de l'apartat 5 d'aquest mateix article.

A més, la taxativitat de l'últim paràgraf de la disposició impedeix, fins i tot, la possible territorialització de part dels fons amb caràcter posterior a l'aprovació dels pressupostos generals i la possible articulació de convenis de col·laboració entre les respectives administracions per facilitar la participació de la Generalitat. Així mateix, amb relació a la participació de l'Administració catalana en el procés de decisió sobre la centralització dels fons que integren la reserva de crèdit, no consta al Consell que l'Estat hagi facilitat cap mena de mecanisme pel qual la Generalitat hagi pogut manifestar el seu criteri respecte de la seva no-territorialització en els pressupostos generals de l'Estat, ni tan sols que existeixi l'informe previ de la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals com exigeix l'últim paràgraf de l'article 13.h de la Llei d'ocupació.

D'acord amb aquests arguments, la disposició addicional vuitanta-unena, en establir la regla general de la reserva directa de gestió en favor del SEPE, la no-territorialització dels fons afectats i l'exclusió absoluta de la participació de la Generalitat, vulnera la competència de la Generalitat en matèria de polítiques actives d'ocupació de l'article 170.1.b i els apartats 4 i 5 de l'article 114 EAC.

Un cop exposada aquesta conclusió, la tasca consultiva es completa examinant les lletres *a*, *b*, *c* i *d* de la disposició, que regulen els supòsits en els quals l'Estat es reserva la gestió centralitzada.

– La lletra a inclou les accions i mesures d'àmbit supraautonòmic que exigeixen mobilitat geogràfica i necessiten una coordinació unificada. El precepte no aporta cap argument o explicació amb un mínim contingut de per què les mesures que impliquen una mobilitat supraterritorial a la comunitat autònoma comporten necessàriament una *coordinació unificada* que exclou automàticament la participació dels organismes autonòmics competents. La supraterritorialitat no és un títol competencial i la incidència supraautonòmica dels ajuts no constitueix en si mateixa un criteri que justifiqui la centralització de la seva tramitació i gestió. D'acord amb aquests arguments, la lletra *a* és contrària als articles 170.1.b i 114.4

EAC perquè vulnera les competències executives de la Generalitat en matèria de polítiques actives d'ocupació i no justifica la legitimitat constitucional de la necessitat de la seva centralització, ignorant els mecanismes de coordinació i col·laboració previstos a l'article 115.2 EAC per als casos en què l'objecte de les seves competències tingui un abast territorial superior al del seu territori. Així mateix, el seu contingut, posat en relació amb els dos darrers paràgrafs de la disposició dictaminada, també és contrari a l'article 114.5 EAC.

– La lletra b es refereix a les accions i mesures de millora de l'ocupació mitjançant la col·laboració del SEPE amb òrgans de l'Administració general de l'Estat per a la realització d'accions formatives. En aquest cas també manca una justificació material idònia i suficient de la imprescindible centralització. Per contra, el seu enunciat parteix del principi constitucionalment invàlid que el títol competencial exclusiu en una matèria sectorial determinada arrossega automàticament la titularitat en l'exercici de funcions executives de les polítiques actives de foment i d'ocupació que es duguin a terme en aquell àmbit. En conseqüència, la lletra b esmentada vulnera els articles 170.1.b i 114.4 EAC, en la mesura que desplaça la Generalitat en la titularitat de les seves competències executives en matèria de polítiques actives d'ocupació. Així mateix, també és contrària a l'article 114.5 EAC perquè exclou la participació de la Generalitat, segons es desprèn dels dos darrers paràgrafs de la disposició dictaminada.

– La lletra c inclou les actuacions en origen per a la integració de treballadors immigrants. En aquest cas, malgrat la referència que es fa a l'ordenació dels fluxos migratoris, el títol competencial prevalent, per raó de la seva especificitat, és el de l'article 149.1.7 CE i no el del 149.1.2 CE, el qual no pot ser utilitzat com un «títol horitzontal d'abast il·limitat» que enervi les competències sectorials de les comunitats autònomes. La lletra c vulnera els articles 170.1.b i 114.5 EAC; aquest últim, atès que aquesta lletra, en connexió amb els dos últims paràgrafs de la disposició dictaminada, no respecta la participació de la Generalitat exigida per aquest darrer precepte estatutari, la qual cosa resulta exigible fins i tot en el cas que es considerés justificada la necessitat de centralitzar la seva gestió per tractar-se de formació en origen.

– La lletra d comprèn els programes de caràcter excepcional l'execució dels quals afecti tot el territori nacional. Aquesta atribució centralitzada únicament es justifica amb la reproducció dels requisits que, a partir de la STC 13/1992, ha exigint la jurisprudència constitucional perquè es pugui dur a terme la centralització. Aquesta mera reproducció formal i nominalista no constitueix una veritable justificació material mínimament argumentada ni és deduïble raonablement del text la imprescindible necessitat de desapoderar la Generalitat de l'exercici de la funció executiva que li correspon segons el bloc de la constitucionalitat, i, per tant, seria contrària a l'article 170.1.b EAC. D'altra banda, àdhuc en el supòsit que en el seu desenvolupament concret concorreguessin les circumstàncies per sostenir la centralització de la gestió, aquesta lletra, tal com està formulada, i posada en relació amb els dos darrers paràgrafs de la disposició dictaminada, esdevé contrària a l'article 114.5 EAC perquè no permet cap mena de participació de la Generalitat.

Barcelona, 27 de febrer de 2013