



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 4/2017, de 29 de juny,
sobre el Reial decret llei 7/2017, de 28 d'abril, pel qual es prorroga i
es modifica el Programa d'activació per a l'ocupació**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret llei 7/2017, de 28 d'abril, pel qual es prorroga i es modifica el Programa d'activació per a l'ocupació (BOE núm. 102, de 29 d'abril de 2017).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 31 de maig de 2017 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller d'Àfers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, de 30 de maig (Reg. núm. 5781), pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es comunicava al Consell l'Acord de Govern de la Generalitat, de 30 de maig, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'ordre de distribució competencial en relació amb els apartats tres, quatre i cinc de l'article únic i la disposició final primera del Reial decret llei 7/2017, de 28 d'abril, pel qual es prorroga i es modifica el Programa d'activació per a l'ocupació.

El sol·licitant demana el dictamen d'aquest Consell, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que es decidís interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 1 de juny de 2017, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3 LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller senyor Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25.4 LCGE i de l'article 35.1 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 12 de juny de 2017 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del conseller d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència que adjuntava com a documentació complementària un acord del Govern i una nota elaborada per la Secretaria General del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, de 8 de juny de 2017 (Reg. núm. 5793).

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 29 de juny de 2017 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 31.1 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'acaba d'exposar en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita d'aquest Consell que, amb caràcter previ a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, es pronunciï sobre l'adequació a l'ordre de distribució de competències dels apartats tres, quatre i cinc de l'article únic i la disposició final primera del Reial decret llei 7/2017, de 28 d'abril, pel qual es prorroga i es modifica el Programa d'activació per a l'ocupació (en endavant, RDL 7/2017 o Reial decret llei), el qual ha estat convalidat per l'Acord del Congrés dels Diputats d'11 de maig de 2017 (publicat per mitjà de la Resolució de la Presidència del Congrés de la mateixa data).

Atès que el contingut essencial del Reial decret llei és la pròrroga i modificació del preexistent Programa d'activació per a l'ocupació (aprovat pel Reial decret llei 16/2014, de 19 de desembre, i prorrogat, al seu torn, pel Reial decret llei 1/2016, de 15 d'abril), per tal de delimitar l'objecte del

Dictamen, i a l'efecte d'una millor comprensió, iniciarem el nostre examen exposant el marc normatiu del Reial decret llei i, a continuació, tractarem el seu contingut, fent esment dels preceptes sol·licitats, i la seva finalitat. Posteriorment, posarem en relleu els dubtes que se susciten als sol·licitants i els motius que els fonamenten i, a l'últim, indicarem l'estructura que adoptarà el nostre parer consultiu.

1. D'acord amb la dicció del mateix preàmbul, el Reial decret llei 16/2014 (en endavant, RDL 16/2014) respon a la necessitat d'intensificar la recuperació de l'ocupació i accelerar la seva transformació en termes de creació d'ocupació estable i de qualitat arran de la durada i intensitat de la crisi dels últims anys (par. segon, apt. I). La norma es fa ressò d'una de les iniciatives continguda en l'Acord tripartit entre el Govern, les organitzacions empresarials i els sindicats, de 29 de juliol de 2014, en relació amb l'afavoriment de la reinserció laboral dels desocupats de llarga durada amb càrregues familiars.

D'aquesta manera, regula un programa específic i extraordinari de caràcter temporal per a persones desocupades de llarga durada, el qual comprèn polítiques actives d'ocupació, com també actuacions d'intermediació laboral, amb la finalitat d'incrementar les oportunitats de retorn al mercat de treball, i un ajut econòmic d'acompanyament gestionat pel Servei Públic d'Ocupació Estatal (art. 1 RDL 16/2014). A grans trets, l'objectiu del Programa és «evitar el risc de permanència en situació de desocupació dels seus beneficiaris i contribuir a la seva activació i inserció eficaç al mercat de treball, mentre se'ls posa a disposició una ajuda econòmica que permeti afrontar una situació personal difícil en la transició de tornada a l'entorn laboral» (par. novè, apt. II, preàmbul RDL 16/2014). Sobre la regulació que s'hi inclou, podem destacar que, per a la incorporació i el manteniment en el Programa, les persones desocupades, a més dels requisits previstos a l'article 2 RDL 16/2014, han de subscriure un compromís d'activitat,

acreditar la recerca activa d'ocupació i participar en les accions previstes en l'itinerari individual i personalitzat (art. 3). Al Programa només s'hi pot accedir una vegada (art. 6) i l'ajuda econòmica d'acompanyament, la quantia de la qual serà igual al 80% de l'indicador públic de rendes d'efectes múltiples mensual vigent en cada moment, té una durada de sis mesos, si bé les accions de reinserció poden sobrepassar aquest període (art. 7). L'ajuda econòmica és compatible amb altres ajudes per l'assistència a les accions de formació professional per l'ocupació i amb el treball per compte d'altri, a temps complet o parcial i de durada indefinida o temporal, fins a un màxim de cinc mesos (art. 8).

Amb caràcter general, la identificació concreta d'aquesta categoria de programes, de caràcter temporal, extraordinari i destinats a col·lectius especialment vulnerables, es va introduir en l'article 13.e (com un nou apartat 4) de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, que ja en preveia d'altres, a través de la disposició addicional tercera del Reial decret llei 1/2011, d'11 de febrer (precisament amb fonament en els títols competencials de l'article 149.1.7 i .17 CE), i que posteriorment va passar a ser l'article 13.h (mitjançant l'article 5.1 del Reial decret llei 3/2011, de 18 de febrer). La Llei 56/2003 ha estat refosa i derogada pel Reial decret legislatiu 3/2015, de 23 d'octubre, que conté la referència als programes esmentats en l'article 18.h.5 del text refós (en endavant, text refós). En concret, aquest precepte es refereix a «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».

Ens trobem, doncs, davant d'un dels instruments incardinables en les polítiques actives d'ocupació tal com es van definir en la Llei d'ocupació 56/2003 i en el mateix text refós (art. 36).

De fet, l'atribució que va efectuar l'article 13 de la Llei 56/2003, en les seves diverses versions, primer com a 13.e i després com a 13.h (ara art. 18.h.5 del text refós), al Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE) de la gestió d'aquesta mena d'actuacions, juntament amb la d'altres serveis i programes, finançats amb càrrec a la reserva de crèdit establerta en el seu pressupost de despeses, que, precisament, com ja hem avançat, és el motiu que fonamenta la present petició de dictamen, ha donat lloc a nombrosa conflictivitat constitucional i als corresponents pronunciaments del Tribunal Constitucional, d'aquest Consell i, abans, del Consell Consultiu.

En aquest sentit, podem esmentar el DCC núm. 260, de 17 de febrer, de 2004, que es va pronunciar sobre la redacció originària de l'article 13.e de la Llei 56/2003, el qual, entre altres preceptes, va ser tractat per la STC 22/2014, de 13 de febrer. Així mateix, en el DCGE 3/2013, de 26 de febrer, es va analitzar la disposició addicional vuitanta-unena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013, relativa a la gestió d'accions, mesures i programes establerts en l'article 13.h de la Llei 56/2003, i sobre la qual també s'han pronunciat les STC 179/2016, de 20 d'octubre, i 194/2016, de 16 de novembre. Sobre un supòsit semblant, en aquest cas la disposició addicional dotzena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, s'ha pronunciat la recent STC 43/2017, de 27 d'abril.

Igualment, el DCGE 26/2014, de 18 de desembre, va tractar, entre d'altres, l'article 114.set de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, que va modificar l'article 13.h de la Llei 56/2003, el qual, tot i ser objecte del recurs d'inconstitucionalitat núm. 283-2015, per part del Govern de la Generalitat, es troba en aquest moment pendent de resolució.

Per la matèria que tracten i la doctrina que contenen aquests pronunciaments consultius, com també la jurisprudència constitucional esmentada, ens hi referirem i els utilitzarem al llarg d'aquest Dictamen.

Per finalitzar, cal fer avinent, pel que fa als instruments de caràcter general, que la previsió dels programes de polítiques actives d'ocupació i d'intermediació laboral es contenen en els plans anuals de política d'ocupació (previstos en l'article 11 del text refós), l'últim dels quals correspon a l'any 2016 i va ser aprovat per l'Acord del Consell de Ministres de 5 d'agost de 2016 (publicat per mitjà de la Resolució de 22 d'agost de 2016, de la Secretaria d'Estat d'Ocupació).

A més, les polítiques actives d'ocupació (i entre aquestes el Programa que tractem) s'han de desenvolupar tenint en compte l'Estratègia espanyola d'activació de l'ocupació (art. 36.1 del text refós) que, juntament amb els plans anuals anteriorment citats, constitueixen instruments de coordinació del Sistema Nacional d'Ocupació i el contingut de la qual es regula en l'article 10 del text refós. L'última estratègia, aprovada pel Reial decret 751/2014, de 5 de setembre, comprèn el període de 2014-2016.

A l'anterior cal afegir també una menció a la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals, que es configura com a instrument general de col·laboració, coordinació i cooperació entre l'Administració general de l'Estat i la de les comunitats autònomes en matèria de política d'ocupació i especialment pel que fa a l'Estratègia i els plans anteriorment esmentats (art. 8 text refós); la qual té funcions específiques, pel que ara interessa, en relació amb els programes excepcionals i de durada determinada gestionats pel SEPE, com ara informar la reserva de crèdit que es doti per finançar-los i, també, ser informada anualment sobre els resultats de les actuacions que en resultin (art. 18.h.5 text refós).

Pel que fa al context normatiu català, com vam posar de manifest en el DCGE 8/2015, de 4 de juny (FJ 1), cal recordar que, en el marc de l'Estatut d'autonomia de 1979, ja es va dur a terme el traspàs de la gestió realitzada per l'Institut Nacional d'Ocupació (INEM) en l'àmbit del treball, l'ocupació i la formació mitjançant el Reial decret 1050/1997, de 27 de juny (també complementat pel Reial decret 774/1999, de 7 de maig), traspàs d'altra banda al qual al·ludeix el Reial decret llei 16/2014, a l'hora de reconèixer la competència per a l'assignació de l'itinerari individual i les accions de millora de l'ocupabilitat a les comunitats autònomes (disp. add. segona.2). A partir del nou Estatut d'autonomia, la cooperació entre l'Administració de la Generalitat i l'Estat s'ha articulat per mitjà d'un Conveni de col·laboració, signat el 14 de novembre de 2011 (Resolució EMO/3125/2011, de 14 de desembre, publicada al DOGC núm. 6065, de 13 de febrer de 2012), entre el Servei Públic d'Ocupació Estatal i la Generalitat de Catalunya, per a la coordinació de la gestió de l'ocupació per part de la mateixa Generalitat i la gestió de les prestacions per desocupació per part del SEPE, l'intercanvi d'informació i estadística i la regulació de la Comissió de Coordinació i Seguiment.

S'han de destacar també la Llei 13/2015, de 9 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, que en l'article 1.b fixa com un dels seus objectius, pel que ara interessa, «[e]stablir el marc d'ordenació de les polítiques públiques d'ocupació a Catalunya, per a cobrir la gestió de serveis i programes destinats a millorar les oportunitats d'inserció laboral de les persones». Aquesta norma legal fou objecte del DCGE 9/2015, de 4 de juny.

2. Una vegada exposat el context normatiu, ens referirem a continuació al contingut i la finalitat del Reial decret llei. Aquesta norma està estructurada en un article únic, relatiu, com ja hem avançat, a la modificació i pròrroga del Programa d'activació per a l'ocupació; una disposició transitòria única,

que es refereix a l'aplicació del requisit relatiu a la inscripció com a demandant d'ocupació, i tres disposicions finals, que contenen respectivament els títols competencials habilitants ex article 149.1.7 i .1.13 CE (disp. final primera); la modificació de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència (disp. final segona), i l'entrada en vigor el mateix dia de la seva publicació al BOE (disp. final tercera).

En concret, l'article únic modifica el RDL 16/2014 amb l'abast següent: l'apartat u dóna nova redacció a l'article 2.1, relatiu als requisits dels beneficiaris del Programa, ampliant la possibilitat d'accés a altres col·lectius i reduint de sis mesos a un mes el termini d'espera posterior a l'esgotament de les prestacions o ajuts; l'apartat dos dóna nova redacció a l'article 3.b, pel que fa al contingut de l'obligació d'acreditació de recerca activa d'ocupació, potenciant la col·laboració de les agències de col·locació; l'apartat tres dóna nova redacció a l'article 4, amb relació a la sol·licitud i incorporació al Programa, ampliant el termini de presentació d'admissió durant l'any següent a l'entrada en vigor de la norma; l'apartat quatre dóna nova redacció a l'article 6.2, referent a l'assignació de tutor i a l'itinerari individual i personalitzat, definint el paper del tutor en el procés de recerca activa d'ocupació, i l'apartat cinc dóna nova redacció a l'article 6.6, lletra a, que conté l'obligació de comunicació al SEPE de la identitat del tutor, dels itineraris i de les col·locacions.

Segons el preàmbul del Reial decret llei, les mesures que s'introdueixen al Programa persegueixen tres objectius: estendre un any més la durada de la mesura, ampliar el col·lectiu de persones que se'n poden beneficiar i agilitzar i facilitar l'accés dels beneficiaris al Programa esmentat (par. segon, apt. II), amb la finalitat última d'incrementar les possibilitats d'accés al mercat de treball d'un nombre important de persones que estan en una situació de gran dificultat per accedir-hi amb el consegüent risc d'exclusió social, a través de

dues vies: la millora de la seva ocupabilitat i, simultàniament, la cobertura de la situació de necessitat provocada per la insuficiència de recursos econòmics. Bàsicament, es tracta d'aprofundir en la finalitat de l'Acord tripartit subscrit pel Govern i els interlocutors socials el desembre de 2014 que va donar lloc a la seva posada en marxa (par. tercer, apt. II).

3. Com ja hem anunciat, el Govern sol·licita el nostre parer sobre els apartats tres, quatre i cinc de l'article únic del Reial decret llei que modifiquen, respectivament els articles 4, 6.2 i 6.6.a del RDL 16/2014, i sobre la disposició final primera, amb el contingut que acabem d'exposar i que ampliarem en el fonament jurídic tercer a l'hora d'examinar-los separadament.

Pel que fa a l'escrit de sol·licitud, no s'individualitzen, per a cada precepte, els dubtes de constitucionalitat i estatutarietat ni les raons que els fonamenten sinó que es fa una única argumentació, que, sens perjudici de la seva ampliació posterior en el fonament jurídic tercer, podem dir que es dirigeix a qüestionar la reserva a organismes de l'Administració general de l'Estat (en aquest cas al SEPE) de funcions executives de gestió i concessió d'ajuts. S'al·lega que l'esmentada reserva hauria de ser puntual i únicament per a quan es demostrés efectivament la necessitat d'una coordinació unificada.

4. Arribats a aquest punt, per tal de donar resposta a la sol·licitud, en el fonament jurídic segon examinarem el paràmetre de constitucionalitat i estatutarietat relatiu a les polítiques actives d'ocupació i en el fonament jurídic tercer analitzarem si els preceptes al·ludits s'ajusten al cànon competencial anteriorment definit.

Segon. El paràmetre de constitucionalitat i estatutarietat relatiu a les polítiques actives d'ocupació

Per tal d'enquadrar competencialment els preceptes objecte de petició, cal atendre als títols als quals s'ha referit la jurisprudència constitucional en tractar la matèria relativa a les polítiques actives d'ocupació, és a dir, l'article 149.1 CE, subapartats 7 i 13. De fet, tant el Reial decret llei com l'escrit de sol·licitud coincideixen en la menció d'aquests preceptes com a paràmetre de constitucionalitat, per la qual cosa farem una breu exposició del seu contingut i significat.

El Consell ha tingut ocasió de tractar l'abast d'ambdós títols competencials, com també els pronunciaments del Tribunal Constitucional, en nombrosos dictàmens (entre d'altres, DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 3.1; 3/2013, FJ 3.2; 26/2014, FJ 4, i 9/2015, de 4 de juny, FJ 2), als quals ens remetem i dels quals recordarem breument la doctrina jurisprudencial que contenen i n'hi afegirem, quan escaigui, de més recent.

1. Començarem l'anàlisi examinant l'abast del títol competencial de l'article 149.1.7 CE. El punt de partida per fer-ho és recordar que el precepte atribueix a l'Estat la «[l]egislació laboral; sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les comunitats autònomes». D'acord amb la primera jurisprudència constitucional i com hem posat de manifest en diversos dictàmens, la distinció funcional «legislació-execució» significa que tota la normativa, en sentit material, correspon a l'Estat —incloses les normes reglamentàries—, mentre que pertoca a les comunitats autònomes tota l'aplicació o execució i, per tant, les funcions executives, incloent-hi l'organització administrativa.

Inicialment, la dificultat més gran a l'hora de delimitar la competència de l'article 149.1.7 CE va ser la determinació de la matèria, atès el caràcter expansiu que pot assumir l'expressió «legislació laboral» en els dos termes (tant legislació com laboral), de manera que successives sentències del Tribunal Constitucional exclouen un seguit de matèries connexes (cooperatives, Seguretat Social, formació professional reglada, assistència social...), reduint el nucli de la legislació laboral a les relacions entre l'empresari i els treballadors, principalment entorn del contracte de treball (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2). S'opta, per tant, per un concepte restringit que no inclou l'ocupació (STC 249/1988, de 20 de desembre).

No obstant això, a partir de la STC 195/1996, de 28 de novembre (FJ 5), la doctrina constitucional amplia l'àmbit material de l'article 149.1.7 CE incloent-hi també, de forma expressa, l'ocupació i altres temes que s'hi relacionen (foment de l'ocupació, formació ocupacional, etc.). Aquesta línia és la que segueixen les STC 190/2002, de 17 d'octubre; 158/2004, de 21 de setembre, i 228/2012, de 29 de novembre, entre d'altres.

Aquesta interpretació, que aixopluga els diferents vessants de les polítiques actives d'ocupació en l'article 149.1.7 CE, es reforça amb la reforma dels estatuts d'autonomia de la primera dècada del segle. La reforma de l'Estatut de Catalunya de 2006 i la resta de reformes estatutàries que la van seguir van suprimir la reserva de llei en favor de l'Estat que havien introduït els primers estatuts —seguint també el de 1979 de Catalunya—, de manera que el bloc de constitucionalitat torna a la separació inicial neta de la Constitució: la competència legislativa queda atribuïda a l'Estat i a la Generalitat li pertoca l'execució completa. A més a més, el nou Estatut situa clarament la submatèria d'ocupació dins de l'àmbit de «legislació laboral». Així, l'actual EAC inclou en l'apartat 1.b de l'article 170 rubricat «Treball i relacions laborals», com a competència executiva de la Generalitat:

«Les polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, i també la gestió de les subvencions corresponents. La Generalitat participa en els plans o les activitats de formació que superin l'àmbit territorial de Catalunya.»

Per la seva banda, l'apartat 1.d encomana a la Generalitat la «intermediació laboral, que inclou la regulació, l'autorització i el control de les agències de col·locació amb seu a Catalunya».

D'acord amb aquesta interpretació, la competència constitucional i estatutària sobre l'ocupació descansaria en l'article 149.1.7 CE i 170 EAC. Aquesta és la línia principal de la doctrina constitucional, formulada amb rotunditat quan considera que formen part del contingut propi de la matèria laboral, als efectes de l'article 149.1.7 CE, «la colocación, en sus diversas fases o estadios, el empleo, las ayudas de fomento del empleo y la formación profesional ocupacional, así como las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades» (STC 228/2012, FJ 3).

També la doctrina del Consell s'ha fet ressò d'aquesta jurisprudència en els seus pronunciaments quan sosté:

«Respecte de l'abast del concepte de legislació laboral, contingut en l'article 147.1.7 CE [...], tot i que la jurisprudència inicial i bona part de la desenvolupada en la dècada dels noranta i dels dos mil pel Tribunal Constitucional ha configurat un concepte acotat a la regulació dels elements que integren la relació entre treballadors i empresaris, també ha validat en certs casos l'ampliació del seu abast a espais vinculats a les polítiques de dinamització del mercat de treball i a la implementació de determinades polítiques actives d'ocupació, específicament en l'àmbit dels programes formatius.» (DCGE 9/2015, FJ 2)

Una vegada situada la matèria de polítiques actives d'ocupació sota el títol competencial de l'article 149.1.7 CE i acceptada, doncs, la titularitat estatal de la capacitat normativa, correspon subratllar igualment que la integritat de l'execució pertoca a la Generalitat, cosa que implica «el necessari i escrupolós respecte a les facultats de la Generalitat per a l'aplicació i la gestió d'aquesta normativa, en la mesura que és solament en aquest àmbit on li resta un cert marge per actuar amb criteri propi en els termes previstos per l'article 170 EAC (per totes, STC 95/2013, FJ 9, i 194/2011, FJ 6)» (DCGE 17/2015, de 22 d'octubre, FJ 2).

La doctrina constitucional fa, de manera natural, el pas del reconeixement de la competència íntegra de la Generalitat sobre l'execució en aquesta matèria a l'afirmació que els casos en els quals l'Estat pot atribuir-se facultats d'aquest tipus han de ser certament excepcionals. En aquest sentit, la STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 11, articula el següent raonament: «[p]recisamente el dato de que la competencia normativa del Estado sea completa, sin que quede ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas, que sólo disponen de una competencia de ejecución, quedando por ello garantizada en tal alto grado la unidad de acción, determina que deba apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite solo para supuestos tasados» (en el mateix sentit, STC 244/2012, FJ 7, i, més recentment, STC 198/2015, de 24 de setembre, FJ 3, o 61/2015, de 18 de març, FJ 4, relativa a la formació ocupacional).

Certament, l'afirmació del caràcter excepcional de la intervenció estatal apareix repetidament en la doctrina constitucional i consultiva, de vegades en relació amb la funció executiva exclusiva autonòmica, com s'acaba de veure, i, en d'altres, quan intervé, a més, la potestat subvencional de despesa, que s'entén lligada a la competència material sobre la qual aquesta

s'exerceix, en aplicació dels criteris establerts a la STC 13/1992, de 6 de febrer.

En aquest punt, la doctrina constitucional mateixa ha previngut contra l'ús de l'anomenat principi de supraterritorialitat com a eventual criteri d'atribució de competències a l'Estat més enllà dels casos expressament previstos pel bloc de constitucionalitat. Com determina un ampli nombre de sentències del Tribunal Constitucional que arrenquen de la distinció entre l'exercici de les competències i els seus efectes territorials supraautonòmics, aquests no determinen la reversió sense més ni més de la competència a l'Estat. En el present Dictamen es farà menció d'aquest principi atenent a l'àmbit d'aplicació supraautonòmic del Programa d'activació per a l'ocupació que analitzem.

Davant de supòsits com aquest, tant la doctrina constitucional com la nostra consultiva han concretat el caràcter excepcional d'assumpció de competències autonòmiques executives per part de l'Estat en la concurrència d'algunes condicions. Particularment, la impossibilitat de fixar punts de connexió o fraccionar el programa o l'activitat pública i, fins i tot en aquest cas, quan no puguin aplicar-se els instruments de cooperació o de coordinació, així com quan s'hagi d'assolir un cert grau d'homogeneïtat (STC 244/2012, FJ 7).

En la STC 22/2014, ja esmentada (FJ 7), i en altres de posteriors, aquest tipus de requisits apareixen al costat d'un nou concepte derivat de la previsió de la mateixa norma que resulta equívoc, la «coordinació unificada», entesa com:

«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.» (STC 179/2016, FJ 7)

En realitat, aquest nou concepte condueix a una òptica pragmàtica molt utilitzada pel Tribunal Constitucional, d'escrutini cas per cas, de manera que l'excepcionalitat de la intervenció estatal en l'execució comporta:

«dilucidar caso por caso, ante cada concreta acción formativa, si se produce o no una efectiva concurrencia de circunstancias que justifiquen la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión.» (STC 178/2015, de 7 de setembre, FJ 6)

Ultra això, en el supòsit que ens ocupa ens trobem davant d'una actuació de l'Administració que podem qualificar de foment o subvencional, entesa la subvenció en sentit ampli, com ja vam fer en els DCGE 3/2012, de 8 de febrer (FJ 2.3), o 18/2013, de 21 de novembre (FJ 2.4), i que hem reiterat més recentment en el DCGE 1/2016, de 25 de febrer, «com a qualsevol activitat de foment que comporti despesa pública i que sigui susceptible de territorialització» (FJ 2). Així, és inqüestionable que el Programa conté una acció de foment per tal de facilitar la reincorporació al mercat laboral d'un col·lectiu de persones especialment desfavorit, que s'articula en dues vessants. D'una banda, els fons dedicats a l'execució del Programa que duen a terme les comunitats autònomes (en l'àmbit del disseny, l'assignació i el

seguiment de l'itinerari individual i personalitzat d'ocupació, com també les accions d'inserció) amb càrrec als seus pressupostos i que procedeixen del pressupost de despeses del SEPE que els siguin assignats com a conseqüència dels criteris aprovats en la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals de 2015 (art. 9 RDL 16/2014). En aquest supòsit, els fons es territorialitzen (Ordre ESS/1978/2015, de 17 de setembre, que dóna publicitat als criteris objectius de distribució territorial acordats en la Conferència esmentada i Ordre ESS/1857/2016, de 5 de desembre, per la qual es distribueixen territorialment, per a l'exercici econòmic de 2016, subvencions d'àmbit laboral, entre les quals les relatives al Programa d'activació per a l'ocupació).

D'altra banda, l'atorgament d'una ajuda econòmica d'acompanyament lligada indefectiblement a la participació en el Programa que s'inclou dins de l'acció protectora per desocupació i es realitza amb càrrec al pressupost del SEPE (art. 9.1 RDL 16/2014) que, si bé formalment i nominalment no s'anomena subvenció, presenta, al nostre entendre, alguns dels elements definitoris de les subvencions establerts en l'article 2.1 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, com ara que es realitza una disposició dinerària per part de l'Administració, sense contraprestació directa dels beneficiaris, subjecta al compliment d'un determinat objectiu i que té per objecte la promoció d'una activitat pública.

En conseqüència, pel que fa a l'eventual centralització de funcions executives en el SEPE, és d'aplicació la completa doctrina de la STC 13/1992 i les següents, que han aprofundit en els diferents supòsits que la Sentència preveu al fonament jurídic 8.

Això anterior implica, sense estendre'ns en l'argumentació i recollint també el que ja dèiem en el DCGE 3/2013 (FJ 3), que, en cas que s'opti per la gestió centralitzada, aquesta ha d'estar convenientment justificada des d'un punt

de vista material (STC 136/2009, de 15 de juny, FJ 4) o s'ha de poder deduir sense esforç de la naturalesa i el contingut de la mesura de foment de què es tracti (STC 179/2016, FJ 2, amb citació de la STC 244/2012, FJ 7) i ha d'estar limitada a aquelles funcions i accions concretes que, de manera imprescindible, requereixin ser executades pels òrgans estatals (STC 38/2012, de 26 de març, FJ 4 a 7; 89/2012, de 7 de maig, FJ 6 i 7, i 244/2012, FJ 7).

Així mateix, ha de ser «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» [STC 13/1992, FJ 8.d, que reconeix la possibilitat de centralització fins i tot en el cas que la comunitat autònoma tingui competències materials exclusives, respectant les condicions esmentades. Doctrina que s'ha utilitzat repetidament (per totes, STC 179/2016, de 20 d'octubre, FJ 2, amb citació de la STC 244/2012, FJ 7)].

Adicionalment, s'haurà de respectar la participació de la Generalitat en la determinació de recursos no territorialitzables (indivisibles) que ha introduït l'article 114.5 EAC com a conseqüència de la doctrina constitucional esmentada i que ha estat validada per la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia.

Es tracta, doncs, d'aplicar la gestió descentralitzada de les subvencions que estableix l'article 114.4 EAC. Aquesta podria permetre, si fos necessari, la coordinació de les comunitats autònomes per part de l'Estat, però no el desplaçament de la funció executiva sense les condicions mencionades.

2. Sobre el títol competencial contingut a l'article 149.1.13 CE, com hem apuntat i posat de manifest en diversos dictàmens, altres sentències del Tribunal Constitucional han acceptat simultàniament la intervenció d'aquest títol (ordenació general de l'economia) com a fonament competencial de les polítiques actives d'ocupació. Aquesta línia, que permet donar solució a la primera jurisprudència constitucional que negava l'habilitació de l'ocupació en l'article 149.1.7 CE, sorgeix, en part, per l'efecte en l'ordenació general de l'economia que atribueixen algunes sentències als programes i les accions de foment de l'ocupació continguts en l'article 13.e i després 13.h de la Llei 56/2003 d'ocupació. Així, entre les més destacades podem citar la STC 22/2014, que sosté:

«este Tribunal ha considerado que la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo concierne a ámbitos que no se limitan a lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, aunque guarden conexión con ésta, sino que se trata "de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el art. 40.1 *in fine* CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".» (FJ 4)

Efectivament, com ja posàvem de manifest en el DCGE 26/2014, les conseqüències del canvi de títol competencial «no són merament formals sinó que, ans al contrari, comporten efectes substancialment diferents en la distribució del marc de competències entre l'Estat i la Generalitat. Així, mentre que en el supòsit del títol competencial de l'article 149.1.7 CE, l'esquema és el de plena competència normativa per a l'Estat i de mera execució per als poders catalans, en el cas de les polítiques de foment de l'ocupació [*quan se sustenten sobre l'article 149.1.13 CE*], el model de repartiment de les facultats és de bases-desenvolupament» (FJ 4). Això

anterior, en el concret cas que ens ocupa, implicaria, paradoxalment, una millora en la posició de les comunitats autònomes respecte de l'Estat, ja que hom podria entendre que aquestes podrien aprovar lleis de desenvolupament dels programes estatals i també variarien les posicions respectives en l'activitat subvencional (STC 13/1992, FJ 8).

A més a més, cal recordar que la doctrina del Tribunal Constitucional s'afirma clarament restrictiva perquè considera que l'article 149.1.13 CE no pot incloure qualsevol acció de naturalesa econòmica i és necessària l'existència d'una «incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general» (STC 143/2012, de 2 de juliol, FJ 5), o bé contenir «els criteris globals d'ordenació d'un sector concret de l'economia» (STC 41/2016, de 3 de març, FJ 3). En un cas proper al present perquè tractava la formació professional contínua, el Tribunal Constitucional va admetre la incidència econòmica de les aptituds professionals dels treballadors però va considerar que mancava de rellevància econòmica determinant per adscriure'l al títol competencial de l'article 149.1.13 CE (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 7).

En la mateixa línia s'ha pronunciat el Consell en tractar la incidència de l'article 149.1.13 CE com a títol competencial transversal, advocant per una interpretació restrictiva (entre molts d'altres, DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 2; DCGE 6/2011, de 20 de maig, FJ 3; DCGE 13/2013, de 10 d'octubre, FJ 2, i DCGE 18/2013, FJ 2). En concret, pel que fa a la matèria que ens ocupa, el DCGE 3/2013, en el fonament jurídic tercer, en pronunciar-se sobre la disposició addicional vuitanta-unena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, relativa a la gestió centralitzada en el SEPE de determinats crèdits adreçats a les polítiques actives d'ocupació derivades dels programes i les actuacions contingudes en l'article 13.h de la Llei d'ocupació durant l'any 2013, va considerar que no complia els criteris exigits pel Tribunal Constitucional d'incidència directa i significativa sobre l'economia ni de criteris d'ordenació

d'un sector concret de l'economia que acabem de mencionar per poder enquadrar-la en l'article 149.1.13 CE.

La doctrina constitucional més recent, de la qual són exponents la STC 179/2016 o la 43/2017, continua la línia encetada per la STC 22/2014. Aquestes resolucions justifiquen la presència de l'article 149.1.13 CE, tot i que no es defineixen clarament per aquest com a títol prevalent respecte de l'article 149.1.7 CE, que també entenen afectat, i es limiten a reconèixer que la competència d'execució recau en les comunitats autònomes sigui un o altre el títol competencial habilitant de les competències de l'Estat.

És cert que, finalment, la Generalitat té en ambdós casos la competència executiva i, «per tant, amb independència de si l'enquadrament del supòsit correspon al títol del subapartat 13 de l'article 149.1 CE o al del subapartat 7, els casos en els quals l'Estat pot atribuir-se les facultats executives en detriment de les comunitats autònomes han de ser excepcionals» (DCGE 26/2014, FJ 4). No obstant això anterior, hem de recordar que els títols competencials no són intercanviables i, en el supòsit de concurrència, com és el nostre cas, és convenient determinar el títol prevalent, tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva i el contingut del precepte qüestionat (STC 8/2012, entre moltes d'altres).

També és doctrina consolidada per resoldre els casos de concurrència competencial l'aplicació de la regla de predomini del títol específic sobre el més genèric, quan el perímetre d'actuació del primer estigui dintre de l'àrea del segon. Aquest supòsit és particularment clar quan un dels títols competencials en joc és l'article 149.1.13 CE. Efectivament, aquesta competència, per la seva transversalitat i especialment quan concorre amb un títol més específic (com és aquí el de «legislació laboral»), solament hauria de ser paràmetre de constitucionalitat si la norma té una «incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general» o bé conté els

«criteris globals d'ordenació d'un sector» econòmic concret, com ja s'ha apuntat.

Així doncs, a l'hora d'escollir el títol prevalent que habilita per a la regulació del Programa d'activació per a l'ocupació del qual formen part els preceptes sol·licitats, hem d'inclinar-nos per enquadrar-lo en l'article 149.1.7 CE. De la lectura del seu objecte i la seva finalitat, centrada en l'orientació, formació i requalificació dels beneficiaris per al seu retorn al mercat de treball, es fa palès que el Programa no conté criteris globals amb la pretensió d'ordenar un sector econòmic. De fet, estem davant d'un Programa que es qualifica com a «específico y extraordinario de carácter temporal», definició que difícilment s'adiu amb el concepte de globalitat i d'ordenació que s'exigeix per a la subsumpció en l'article 149.1.13 CE. Així mateix, pretén donar resposta a una situació concreta de desocupació que afecta un sector de la població molt determinat (aturats de llarga durada amb responsabilitats familiars, que han exhaurit la prestació per desocupació i que compleixin una sèrie de requisits per accedir-hi que preveu el mateix Programa).

Les característiques indicades ens porten també a descartar que la incidència econòmica sigui directa i significativa, tot i reconèixer que el Programa té una repercussió econòmica perquè s'hi destinen una sèrie de recursos que afecten el mercat de treball. A títol indicatiu, podem afegir una referència al volum de recursos monetaris que es dediquen al Programa, en relació amb el total del pressupost de despeses que té assignat el SEPE. D'aquesta manera, observem que els pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2017, aprovats per la Llei 3/2017, de 27 de juny (BOE núm. 153, de 28 de juny de 2017), preveuen per a aquest Servei una quantia de 23.993.831,49 milers d'euros. Respecte d'això, la partida pressupostària 19.101.251M.488.02, amb crèdit ampliable, destinada al finançament de l'ajuda econòmica d'acompanyament, té un import previst de 280.000,00 milers d'euros. I, amb la informació de què disposem fins al moment, en l'exercici 2016, el finançament del disseny,

l'assignació i el seguiment de l'itinerari individual i personalitzat d'ocupació i de les accions d'inserció del Programa l'execució de les quals corresponia a les comunitats autònomes es va dur a terme amb càrrec a les aplicacions pressupostàries 19.101.241A.454.00 i 19.101.241A.454.10, per import de 236.552,20 milers d'euros i 100.000,00 milers d'euros, respectivament. Aquests últims imports també inclouen el finançament d'altres polítiques d'activació de l'ocupació alienes al Programa que dictaminem.

Tercer. L'examen dels preceptes sol·licitats

Una vegada exposat l'objecte del Dictamen i fixat el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat sobre el qual hem de fonamentar el nostre parer, en aquest fonament jurídic analitzarem per separat els preceptes sol·licitats, que, com ja hem dit diverses vegades, són els següents: article únic, apartats tres, quatre i cinc, i disposició final primera del Reial decret llei.

1. L'escrit de sol·licitud conté arguments genèrics i no individualitzats per a cada precepte, per la qual cosa els posarem seguidament de manifest amb el benentès que els retrets es dirigeixen indistintament als preceptes que posteriorment analitzarem.

Així doncs, els peticionaris al·leguen que, en la mesura que el Programa reproduïx bàsicament allò establert en l'anterior regulació, es podrien vulnerar les competències de la Generalitat en preveure que «la concessió de l'ajut econòmic d'acompanyament es reservi al Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE), malgrat que aquests ajuts no són a càrrec dels recursos econòmics de la Seguretat Social ni concorren circumstàncies que justifiquin l'excepcionalitat de la seva gestió i concessió per l'Estat, per la qual cosa

hauria de correspondre la seva tramitació i atorgament als serveis públics d'ocupació de la Generalitat de Catalunya».

Igualment, considera que «les competències executives de la Generalitat de Catalunya en matèria de treball i relacions laborals (art. 170 EAC), amb l'abast establert a la STC 31/2010 (especialment FFJJ 61 i 106), i per a la promoció de l'activitat econòmica a Catalunya serien els títols competencials que l'habiliten per a establir i desenvolupar polítiques d'ocupació i que d'acord amb la jurisprudència constitucional en l'exercici de les seves competències normatives, l'Estat no hauria de desapoderar de les competències estatutàriament assumides (STC 22/2014, FJ 4)».

Finalment, l'argumentació es completa recordant que «correspon a la Generalitat, en les matèries de competència executiva, la gestió de les subvencions estatals, incloent-hi la tramitació i la concessió, d'acord amb l'article 114.4 EAC» i tota la doctrina constitucional formulada en la STC 13/1992.

Dit això, a continuació examinarem de manera individualitzada els preceptes sol·licitats.

2. L'article únic, apartat tres, del Reial decret llei, en la nova redacció que dóna a l'article 4 del RDL 16/2014, disposa:

«Tres. L'article 4 queda redactat de la manera següent:

“1. Per ser admesos en el Programa i obtenir el reconeixement de l'ajuda econòmica d'acompanyament que preveu l'article 7, les persones desocupades han de presentar la sol·licitud d'incorporació dins de l'any següent comptat a partir de l'1 de maig de 2017. La sol·licitud s'ha de presentar, d'acord amb el model que es determini, a l'oficina de prestacions del Servei Públic d'Ocupació Estatal que correspongui a la persona desocupada. La sol·licitud s'ha

d'acompanyar de la documentació acreditativa del fet que es reuneixen els requisits que recull l'article 2, i ha de contenir el compromís d'activitat que el sol·licitant ha de subscriure.

2. Una vegada el Servei Públic d'Ocupació Estatal hagi comprovat que es compleixen els requisits d'accés que recull l'article 2, s'ha d'informar el sol·licitant que, perquè sigui admès al Programa i se li aboni l'ajuda econòmica corresponent, ha d'acreditar haver dut a terme les accions de la recerca activa d'ocupació, en els termes que estableix l'article 3, així com tenir assignat un itinerari individual i personalitzat d'ocupació, en els termes que estableixen els articles 3 i 6.2. Així mateix, s'ha de traslladar la sol·licitud al servei públic d'ocupació competent als efectes que iniciï les actuacions necessàries per a l'assignació d'un tutor individual, el diagnòstic del perfil del sol·licitant, i l'elaboració de l'itinerari individual i personalitzat d'ocupació en els termes que estableix l'article 6.

3. Una vegada s'hagi assignat al treballador el tutor individual, acreditada la recerca activa d'ocupació i elaborat l'itinerari individual i personalitzat d'ocupació, el Servei Públic d'Ocupació Estatal ha de dictar una resolució en què reconegui la incorporació del treballador al Programa, fet que implica el seu dret a percebre l'ajuda econòmica i la possibilitat, si s'escau, de compatibilitzar-la amb el treball en els termes que preveu l'article 8. El Servei Públic d'Ocupació Estatal ha de resoldre la sol·licitud en el termini màxim dels tres mesos següents a la data en què s'hagi presentat. Si transcorre aquest termini sense que s'hagi dictat una resolució expressa, s'entén que la sol·licitud s'ha desestimat per silenci administratiu.

4. Contra la resolució adoptada pel Servei Públic d'Ocupació Estatal es pot interposar una reclamació prèvia a la via jurisdiccional social en el termini de trenta dies des de la notificació".»

Com es desprèn de la dicció literal del precepte que acabem de transcriure, aquest regula, a grans trets, el procediment de sol·licitud i incorporació al Programa, que porta aparellat indissolublement el reconeixement i l'obtenció de l'ajuda econòmica d'acompanyament, per la qual cosa el procediment i els

requisits d'incorporació al Programa podem considerar que són els conduents a l'obtenció de l'ajuda, entesa materialment com a subvenció.

En la mesura que els peticionaris del Dictamen qüestionen la centralització de funcions executives en el SEPE, cal dir que aquesta es manifesta en l'article 4 RDL 16/2014, en els aspectes següents: la recepció per aquest organisme de la sol·licitud, que s'ha de fer «d'acord amb el model que es determini» (apt. 1), i la comprovació de la documentació acreditativa que es reuneixen els requisits per ser-ne beneficiari, com també de l'aportació del compromís d'activitat que el sol·licitant ha de subscriure (apt. 2). Igualment, el SEPE és l'encarregat de dictar la resolució que reconeix la incorporació al Programa, la qual cosa implica el dret a la percepció de l'ajuda econòmica (apt. 3).

Una simple lectura de les actuacions descrites ens porta a considerar que són qualificables com a funcions executives i instrumentals. En relació amb aquesta afirmació, cal fer, en aquest punt, un incís recordant el que vàrem dir sobre la definició de competències executives en el DCGE 19/2013, de 16 de desembre, on vam reproduir la doctrina del DCGE 11/2013, de 13 de setembre (FJ 2.2). En aquells pronunciaments, prenent com a base la jurisprudència constitucional segons la qual les competències executives «son por regla general aplicativas, llevando a la práctica lo establecido por disposiciones normativas» (STC 35/2013, de 14 de febrer, FJ 5, per a l'àmbit laboral, recollint la doctrina de la STC 196/1997, de 13 de novembre, FJ 7), vàrem precisar que, a més de la potestat d'administració i la de dictar reglaments interns d'organització dels serveis corresponents (STC 35/1982, FJ 2), es podien integrar en el concepte de competències executives un feix divers de facultats, com ara les d'autoorganització, les d'autorització, les de gestió, les de certificació i homologació i les de control i sanció, a més d'altres actuacions instrumentals que podia fer servir l'Administració per a la seva organització i el seu funcionament.

Tornant a les actuacions objecte d'anàlisi, no hi ha dubte que la recepció de sol·licituds és un acte de gestió administrativa que dóna inici al procediment; la comprovació del compliment dels requisits s'emmarca en l'activitat de verificació i control típiques de la gestió administrativa i la resolució que reconeix la incorporació al Programa, i per tant, el dret a la percepció de l'ajuda és també un acte administratiu que finalitza el procediment. En tots els casos ens trobem davant d'una activitat administrativa reglada que se circumscriu a la mera actuació en compliment d'uns requisits i unes condicions establerts prèviament per l'Estat mitjançant la regulació de tots els punts del Programa. En conseqüència, són funcions que han de correspondre a la Generalitat com a titular de la competència executiva en matèria de polítiques actives d'ocupació (art. 170.1 EAC), en relació també amb l'article 114.4 EAC, en la mesura que atribueix a la Generalitat la gestió de les subvencions en aquesta matèria, que inclouen la tramitació i la concessió. Això últim per tal com hem considerat que el procediment per a la participació en el Programa i les seves diferents fases és el procediment per obtenir l'ajuda econòmica que materialment té caràcter subvencional.

Partint de l'afirmació anterior, hem d'afegir que, al nostre entendre, no es donen els requisits que la jurisprudència constitucional ha exigít perquè es pugui produir la centralització en el SEPE de les esmentades funcions executives, ja que aquesta assumpció ha de ser excepcional, com hem exposat en el fonament jurídic segon.

En primer lloc, no es justifica en la norma la necessitat de dur a terme la centralització per tal d'assolir els objectius del Programa, ni aquesta es dedueix de la naturalesa i el contingut de la mesura de foment. Com sabem, d'acord amb la jurisprudència constitucional, no és suficient que el Programa abasti tot el territori de l'Estat. Tampoc s'al·leguen en cap moment els motius que condueixen a la impossibilitat de fraccionar l'activitat pública de

gestió del Programa. I ni tan sols apareix cap al·lusió a la impossibilitat d'aplicar mecanismes de col·laboració o cooperació, que són les condicions establertes per la doctrina constitucional per considerar correcta la gestió centralitzada per part de l'Estat.

En segon lloc, l'homogeneïtat en la tramitació del Programa i de l'ajuda econòmica ja s'assoleixen per l'alta densitat normativa continguda als RDL 16/2014 i 7/2017 que el regulen. Aquestes normes determinen amb tot detall els requisits, els terminis, el contingut i les condicions, cosa que fa del tot innecessari i improcedent privar la Generalitat de les seves facultats de gestió, atès que, en aquest cas, actuaria com a simple executora de la normació estatal.

Al mateix resultat arribem en tractar el Reial decret llei des de la seva naturalesa subvencional, aplicant els criteris exposats al fonament jurídic anterior, seguint la línia de la STC 13/1992. Efectivament, tenint en compte que els recursos dedicats a l'ajuda econòmica es calculen sobre un indicador fix i conegut (d'acord amb l'art. 7.b RDL 16/2014, la quantia de l'ajuda serà igual al 80% de l'indicador públic de rendes d'efectes múltiples mensual vigent en cada moment) i que es disposa de dades sobre el nombre de persones possibles beneficiàries, es podria distribuir proporcionalment el fons entre les comunitats autònomes evitant que se sobrepassés la quantia global dels fons estatals.

De fet, la constatació que la gestió centralitzada és innecessària la podem trobar en el fet que una part dels fons del Programa, com hem exposat, ja està territorialitzada d'acord amb els criteris fixats per la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals. Malgrat les possibles diferències de matís entre els fons esmentats i l'ajuda econòmica d'acompanyament, les mateixes raons que possibiliten la territorialització dels primers són aplicables a la segona. És més, un dels criteris de distribució dels esmentats

fons que s'ha utilitzat és el nombre de potencials beneficiaris del Programa que hauria d'atendre la comunitat autònoma, el qual, com hem dit, seria també aplicable a l'ajuda econòmica d'acompanyament.

En darrer terme, la mateixa regulació del Programa assegura la igualtat en l'obtenció i el gaudi de l'ajuda econòmica als potencials destinataris, cosa que fa innecessària la seva gestió centralitzada per part del SEPE, que podria ser assumida per la Generalitat.

Per tant, en vista d'això anterior, l'atribució de funcions de caràcter executiu al SEPE que efectua l'apartat tres de l'article únic del RDL 7/2017, en la nova redacció que dóna a l'article 4 del RDL 16/2014, vulnera les competències de la Generalitat dels articles 170.1 i 114.4 EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

3. L'article únic, apartat quatre, del Reial decret llei, que dóna nova redacció a l'article 6.2 del RDL 16/2014, té el següent contingut literal:

«Quatre. L'apartat 2 de l'article 6 queda redactat de la manera següent:

"2. Amb caràcter previ a l'admissió al Programa, el servei públic d'ocupació competent ha d'assignar al sol·licitant un tutor individual, que ha de facilitar la realització i l'acreditació de la recerca activa d'ocupació, en els termes que estableix l'article 3.b), i ha d'elaborar l'itinerari individual i personalitzat d'ocupació, tot això en el termini d'un mes des de la sol·licitud de l'admissió al Programa, a partir d'una entrevista individualitzada que permeti efectuar un diagnòstic previ del perfil del treballador.

Per facilitar la realització i l'acreditació de la recerca activa d'ocupació, el tutor pot proporcionar al sol·licitant la informació necessària sobre les agències de col·locació existents en el seu àmbit d'actuació i els serveis que presten, a fi que hi pugui efectuar la seva inscripció.

Així mateix, el pot informar sobre els portals d'ocupació, les ofertes d'ocupació disponibles i qualssevol altres instruments que li facilitin el compliment de les actuacions de recerca activa d'ocupació.

Les agències de col·locació que actuïn com a entitats col·laboradores dels serveis públics d'ocupació han de dur a terme la inscripció del sol·licitant en aquesta i, almenys, dues de les accions de les que recullen els apartats 3a a 6a de l'article 3.b), i així mateix n'han d'emetre la certificació corresponent".»

Com s'acaba d'exposar, el precepte dona una nova redacció a l'apartat 2 de l'article 6 RDL 16/2014, relatiu a l'obligació dels serveis públics d'ocupació competents d'assignar un tutor individual al sol·licitant del Programa i a les funcions que aquell aconsegueix en el procés de recerca activa d'ocupació. Com hem posat de manifest a l'inici d'aquest fonament, els sol·licitants del Dictamen no aporten arguments específics que permetin dilucidar l'existència ni l'abast de la invasió competencial que al·leguen. Únicament fan menció al fet que «s'estableixen de nou les funcions d'intermediació i de cerca activa d'ocupació corresponents als serveis d'ocupació autonòmics competents, consistents a assignar un tutor individual, en l'elaboració d'un itinerari individual i personalitzat d'ocupació que s'han d'acreditar davant el SEPE en els termes que s'estableixen en l'article 3.b».

De fet, de la redacció anterior sembla desprendre's que el que s'objecta és l'obligació d'acreditació davant del SEPE. Aquest, però, no és, al nostre parer, el sentit que cal donar al precepte. L'article 3.b es refereix a l'acreditació de la recerca activa d'ocupació com a obligació de les persones desocupades per a la seva incorporació i el manteniment en el Programa, i s'efectua davant del «servei públic d'ocupació en què estigui inscrit com a demandant d'ocupació» (en el nostre cas el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya). L'única menció a l'organisme estatal és precisament la relativa a la comunicació obligatòria de l'acreditació certificada de la recerca que li ha

d'efectuar el servei públic d'ocupació esmentat, qüestió que tractarem posteriorment, en el punt 6 d'aquest fonament jurídic.

Tornant al contingut de l'apartat quatre de l'article únic del Reial decret llei, aquest determina les funcions que corresponen a les administracions autonòmiques en l'àmbit de les obligacions dels sol·licitants del Programa i, per tant, de l'ajuda econòmica, mencionant expressament el servei públic d'ocupació competent, com també inclou una sèrie d'indicacions no obligatòries sobre l'exercici de les funcions del tutor i concreta les tasques que han de dur a terme les agències de col·locació que actuïn com a entitats col·laboradores.

Així doncs, considerem que la fixació de criteris per a l'exercici de les actuacions que constitueixen el nucli dels requisits del Programa i de les obligacions dels sol·licitants de l'ajuda i les condicions en què s'han de dur a terme les actuacions, per la seva generalitat i vocació de regulació, tenen un caràcter normatiu que troba empara en les competències de l'Estat sobre legislació laboral de l'article 149.1.7 CE. Ultra això, cal fer observar que el precepte no atribueix al SEPE cap funció que pugui qualificar-se d'executiva.

En conseqüència, l'apartat quatre de l'article únic del RDL 7/2017, que dona nova redacció a l'article 6.2 del RDL 16/2014, no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 170.1 EAC en relació amb l'article 114.4 EAC.

4. L'article únic, apartat cinc, del Reial decret llei, que dona nova redacció a l'article 6.6.a del RDL 16/2014, preveu:

«Cinc. El paràgraf a) de l'article 6.6 [*relatiu a la comunicació que han d'efectuar els serveis públics d'ocupació al Servei Públic d'Ocupació Estatal*] queda redactat de la manera següent:

a) La identitat del tutor individual que s'assigni al sol·licitant del Programa, l'acreditació de la recerca activa d'ocupació, els itineraris que s'elaborin i les col·locacions que s'efectuïn durant la vigència dels itineraris, així com el seguiment corresponent. Els itineraris s'han de comunicar immediatament un cop s'hagin elaborat.»

El precepte estableix l'obligació de comunicar al SEPE les actuacions realitzades pels serveis públics d'ocupació competents per al desenvolupament del Programa en matèria d'activació per a l'ocupació. En concret, es determina el deure d'informar al SEPE sobre la identitat del tutor individual assignat, l'acreditació de la recerca activa d'ocupació, els itineraris que s'elaborin i les col·locacions que s'efectuïn durant la vigència dels itineraris, així com el seguiment corresponent. Tots aquests punts ja existien abans de la modificació pel Reial decret llei excepte «l'acreditació de la recerca activa d'ocupació», que s'introdueix com a novetat, però que no altera el disseny competencial que ja existia, i que es fonamenta en el mandat que els serveis públics de les comunitats autònomes comuniquin al SEPE els elements principals del Programa que acabem d'indicar.

És cert que el Tribunal Constitucional ha considerat la informació entre l'Estat i les comunitats autònomes com un deure que deriva del principi de col·laboració, alhora principi estructural de l'Estat autonòmic i recollit ara als articles 140 a 142 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Però aquesta informació i aquesta col·laboració han de ser mútues, i no imposades per l'Estat a les comunitats autònomes, perquè en aquest cas es tractaria d'una relació jeràrquica. Aquesta interpretació es reforça pel fet que entre l'Estat i la Generalitat, com hem exposat en el fonament jurídic primer, ja existeix un Conveni de col·laboració (Resolució EMO/3125/2011), que recull múltiples formes de comunicació, fins i tot la creació d'un Sistema d'Informació dels Serveis Públics d'Ocupació (SISPE), que culmina la comunicació de la informació entre ambdues administracions.

Tampoc no es pot considerar coordinació —en el sentit processal clàssic que ha definit el Tribunal Constitucional des de 1983— perquè no es donen els factors que demana aquesta doctrina, consolidats a la STC 148/2000, d'1 de juny, entre d'altres.

En realitat, aquest article incorpora una exigència d'informació necessària perquè el SEPE pugui dur a terme les funcions executives relatives a l'admissió i permanència en el Programa dels sol·licitants i la consegüent percepció de l'ajuda econòmica (art. 4 i 5 RDL 16/2014), com és, com hem dit, la relativa a la designació de tutor, l'acreditació de la recerca i l'elaboració dels itineraris, amb les col·locacions i el seu seguiment.

Aquestes previsions formen part d'una comunicació lògica en la mesura que el SEPE és el competent per reconèixer l'accés i la permanència al Programa i lliurar l'ajuda econòmica, però perdrien el seu sentit si la gestió i el pagament fossin descentralitzats i, per tant, realitzats pels serveis de les comunitats autònomes.

En aquest sentit, per coherència amb el que s'ha dit respecte de l'apartat tres, l'apartat cinc de l'article únic del RDL 7/2017, que dóna nova redacció a l'article 6.6.a del RDL 16/2014, pot considerar-se que és contrari als articles 170 i 114.4 EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

5. La disposició final primera del Reial decret llei prescriu:

«Disposició final primera. Títol competencial.

Aquest Reial decret llei es dicta a l'empara del que estableix l'article 149.1.7 i 13 de la Constitució, que atribueixen a l'Estat la competència exclusiva sobre legislació laboral, sense perjudici de la seva execució pels òrgans de les

comunitats autònomes, i les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, respectivament.»

La sol·licitud no conté cap argumentació sobre els motius en què es fonamenten els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat d'aquesta disposició, llevat d'una simple referència al seu contingut.

En aquest punt, i pel que fa a la possible fonamentació del Reial decret llei en l'article 149.1.13 CE, ens remetem al que ja hem dit en el fonament jurídic segon, on hem descartat la seva aplicació perquè hem considerat com a títol prevalent el contingut en l'article 149.1.7 CE.

Quant a l'article 149.1.7 CE, com hem assenyalat en altres pronunciaments fent-nos ressò de la doctrina constitucional, i que creiem aplicable al supòsit que ens ocupa, les impugnacions de les disposicions que qualifiquen competencialment determinats preceptes d'una norma «tenen el caràcter de "sistemàtiques" i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (DCGE 17/2012, de 20 de desembre, FJ 3.6, i 23 i 24/2015, de 17 de desembre, FJ 3 i 8, respectivament)» (DCGE 26/2015, de 29 de desembre, FJ 3).

Per tant, la conclusió d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat a la qual hem arribat en aquest Dictamen respecte dels apartats tres i cinc de l'article únic del RDL 7/2017, en el sentit que no troben empara en l'article 149.1.7 CE i vulneren les competències de la Generalitat ex article 170.1 i 114.4 EAC, s'estén, també, a la disposició final primera.

6. A l'últim, vista la remissió que conté l'apartat quatre de l'article únic del Reial decret llei que hem analitzat en el punt tercer d'aquest fonament jurídic i per connexió amb els preceptes objecte de la sol·licitud de dictamen (d'acord amb l'article 19.1 de la nostra Llei reguladora), tot i que no ha estat

objecte de petició expressa, cal que ens referim a l'apartat dos de l'article únic del Reial decret llei que dóna nova redacció a l'article 3.b RDL 16/2014, relatiu a l'acreditació de la recerca activa d'ocupació com a requisit per a la incorporació i el manteniment en el Programa. En concret, pel que fa a l'obligació del servei públic d'ocupació autonòmic de comunicar al SEPE l'acreditació certificada, que coincideix amb l'obligació de comunicació de l'acreditació de recerca activa d'ocupació a aquest Servei que conté l'article únic, apartat cinc, del Reial decret llei que hem examinat en el punt quart d'aquest fonament. Per tant, entenem que li són aplicables els mateixos raonaments i la conclusió a la qual hem arribat, i que ens porten a concloure que l'incís «seguidament el servei públic d'ocupació ha de comunicar al Servei Públic d'Ocupació Estatal l'acreditació certificada» vulnera les competències de la Generalitat dels articles 170 i 114.4 EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

D'altra banda, d'acord amb el que hem dit en l'apartat anterior, la conclusió a la qual s'arriba respecte de l'incís esmentat s'ha de traslladar a la disposició final primera del Reial decret llei en la mesura que habilita competencialment aquest precepte.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat dos, en l'incís «seguidament el servei públic d'ocupació ha de comunicar al Servei Públic d'Ocupació Estatal l'acreditació certificada»; com també l'apartat tres, en l'atribució de funcions de caràcter executiu al SEPE, i l'apartat cinc de l'article únic del Reial decret llei 7/2017, de 28 d'abril, pel qual es prorroga i es modifica el Programa d'activació per a l'ocupació, en la nova redacció que donen, respectivament, als articles 3.b, 4

i 6.6.a del Reial decret Llei 16/2014, de 19 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat dels articles 170.1 i 114.4 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat quatre de l'article únic del Reial decret Llei 7/2017, de 28 d'abril, en la nova redacció que dóna a l'article 6.2 del Reial decret Llei 16/2014 no és contrari a l'Estatut ni a la Constitució.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La disposició final primera del Reial decret Llei 7/2017, de 28 d'abril, pel que fa a l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en la conclusió primera d'aquest Dictamen, en els termes i l'abast que s'hi exposen, vulnera les competències de la Generalitat dels articles 170.1 i 114.4 EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.