

Resolución: Sentencia
Órgano: Tribunal Constitucional
Fecha: 13 de diciembre de 2011
Jurisdicción: Constitucional
Sala: Pleno
Ponente: Pérez Tremps, Pablo
N.º de Resolución: 194/2011
Tipo de Proc.: Conflicto Positivo de Competencia
N.º de Proc.: 6416/2000
Publicación: BOE 11/01/2012
Ref. Iustel: §106977

Resumen: Se plantea conflicto positivo de competencia por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del art. 8 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 24 de julio de 2000, por la que se regulaba el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2% a favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores. Se denuncia la vulneración de las competencias ejecutivas autonómicas, al asignarse a un órgano estatal la aplicación de las medidas administrativas que hubieran de adoptarse en relación con las empresas que contasen con centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma, atribuyéndose al Estado la facultad de adoptar las resoluciones relacionadas con el cumplimiento alternativo de la cuota de reserva a favor de los trabajadores discapacitados. El TC declara que el precepto en cuestión vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña, por cuanto, en contra de la doctrina sentada en la materia, revierte al Estado las competencias ejecutivas por el mero hecho de que las actuaciones de las CCAA previstas en sus Estatutos de Autonomía generen consecuencias más allá de su territorio, cuando lo cierto es que esa "reversión" sólo procede excepcionalmente, en casos diferentes al examinado, en los que no existan mecanismos de cooperación o de coordinación que hagan posible una homogeneidad en los resultados y en los que en consecuencia, el Estado deba asumir una competencia de ejecución que no le está atribuida.

Voces: CONSTITUCIONAL; 06. ORGANIZACION TERRITORIAL; COMUNIDADES AUTONOMAS; COMPETENCIAS; DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
CONSTITUCIONAL; 07. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL; FUNCIONES; CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

Sentencia 194/2011, de 13 de diciembre de 2011

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6416-2000 planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero **L**. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 5 de diciembre de 2000 el Letrado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero **L**. Este precepto dispone:

"La competencia para dictar las resoluciones a las que se refiere esta norma corresponderá, en atención al domicilio del centro de trabajo de la empresa, al Director provincial del Instituto Nacional de Empleo o, en su caso, a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de políticas activas de empleo.

Cuando la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma será competente para resolver el Director/a general del Instituto Nacional de Empleo."

El conflicto positivo de competencia, circunscrito por tanto al precepto de la orden ministerial relativo a la competencia para dictar resoluciones, se sustenta en la consideración de que vulnera las competencias autonómicas en materia laboral que se extienden a la ejecución de la legislación del Estado. Así en la impugnación se rechaza que el Estado utilice su competencia normativa en materia laboral para autoatribuirse el ejercicio de una competencia de naturaleza ejecutiva en esa materia que, conforme con el orden competencial, habría de corresponder a la Generalitat de Cataluña a la que en su momento le fue traspasada la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, la ocupación y la formación. La representación procesal autonómica indica que la mención al domicilio del centro de trabajo de la empresa como punto de referencia para la determinación de la titularidad de las competencias no suscita dudas en cuanto a su adecuación al orden competencial. La controversia competencial viene dada por lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 8 en virtud del cual se priva a las Comunidades Autónomas del ejercicio de funciones ejecutivas trasladándolas a favor de un órgano estatal por la circunstancia de que la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma.

Señala a continuación que, versando el presente conflicto sobre materia laboral, el reparto competencial en esta materia se articula de manera que al Estado corresponde la competencia sobre legislación, entendida ésta en un sentido amplio, y a la Comunidad Autónoma la de su ejecución, señalando que las

resoluciones a las que se refiere el impugnado art. 8 constituyen actos de ejercicio de funciones típicamente administrativas de ejecución. Hace referencia seguidamente al contexto normativo de la disposición impugnada que trae causa de lo dispuesto en el art. 38.1 **L** de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, norma que, en su redacción actual, indica que el cómputo del 2 por 100 de reserva a trabajadores minusválidos se realiza sobre la plantilla total de la empresa, cualquiera que sea el número de centros de trabajo, y permite que, excepcionalmente, los empresarios puedan hacer frente a aquella obligación aplicando en su lugar determinadas medidas establecidas en el Real Decreto 27/2000 **L**, a cuyo contenido hace mención detallada, señalando que esta norma no plantea duda alguna respecto a su adecuación competencial. En desarrollo de esta última norma se dictó la Orden ministerial que motiva el presente conflicto en la que se prevén distintas resoluciones administrativas que han de ser dictadas por los servicios públicos de empleo competentes, decisiones administrativas sobre las que se proyecta el art. 8 de la Orden en el sentido de atribuir la competencia para dictarlas al director/a general del Instituto Nacional de Empleo "cuando la empresa tenga centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma" en detrimento de su realización por las Administraciones autonómicas que ostenten la competencia ejecutiva en materia laboral. De este modo el Letrado autonómico recalca que una simple eventualidad ajena a la finalidad de la norma comporta la exclusión de la intervención de las Administraciones autonómicas competentes para realizar las funciones ejecutivas de control estableciendo, además, un criterio inoperante e inmotivado que no guarda relación alguna ni con la obligación de reservar una cuota a favor de trabajadores discapacitados ni con su cumplimiento a través de medidas alternativas sobre las que, en el marco preestablecido, ha de decidir libremente el empresario.

Finalmente el escrito de interposición del conflicto se refiere a la jurisprudencia constitucional relativa a las decisiones autonómicas que pudieran, eventualmente, producir efectos fuera de ese territorio señalando que la misma ha rechazado que el alcance extracomunitario de las actividades objeto de las distintas competencias pueda servir, sin más, de fundamento para desplazar la titularidad de la competencia controvertida al Estado (con cita al respecto de las SSTC 195/1996 **JTC** y 223/2000 **JTC**). La aplicación de la citada doctrina al presente supuesto, en el que el trato homogéneo a las empresas está garantizado a través de un procedimiento reglado, lleva a constatar la incorrección del párrafo segundo del art. 8 de la Orden. En este sentido, la representación procesal de la Generalitat señala que el Estado, en virtud de sus competencias normativas en materia laboral, podría decidir los puntos de conexión territorial que resulten oportunos pero no puede desplazar la titularidad de la competencia a su favor sino que debería acudir a un punto de conexión válido, sugiriendo el del domicilio social de la empresa o el lugar en el que radican sus instalaciones principales, que, al mantener el ejercicio de las funciones ejecutivas en sede autonómica, resulte acorde con el orden competencial.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Cuarta de 16 de enero de 2001, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) aporte cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnara el citado precepto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del conflicto en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial" de la Generalitat de Cataluña.

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de febrero de 2001 el Abogado del Estado formuló sus alegaciones interesando la desestimación del conflicto interpuesto por las razones que sintéticamente se exponen a continuación.

Señala en primer lugar que la Generalitat de Cataluña no discute ni la competencia estatal para dictar una orden relativa a la tramitación administrativa que deben seguir las empresas que opten por aplicar algunas de las medidas alternativas a la obligación de reservar el 2 por 100 de su plantilla a trabajadores discapacitados, ni tampoco la regulación material dictada respecto de tales trámites. Entiende, por tanto, que la controversia queda reducida a la atribución del art. 8 de la Orden relativa a la competencia del Instituto Nacional de Empleo para dictar las resoluciones cuando la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma. Se trata por tanto de examinar si el efecto extraterritorial que supone el ejercicio de la competencia justifica la atribución de esta competencia ejecutiva al Estado. Hace referencia a continuación a la delimitación de competencias en materia laboral en la que

corresponde al Estado la competencia normativa y a las Comunidades Autónomas la de ejecución considerando que, en este supuesto, la extraterritorialidad de la competencia autonómica y la naturaleza y contenido de la competencia justifican la actuación de un órgano único estatal por darse las circunstancias que para ello ha exigido la doctrina constitucional (con cita de la STC 175/1999 **JTC**).

Así, tras mencionar los actos administrativos a través de los cuales se expresa esa actuación ejecutiva, justifica la constitucionalidad de la atribución de la competencia al Estado pues su desenvolvimiento exige un análisis de los mercados de trabajo en los que producen bienes y servicios todos los centros de trabajo de la empresa afectada y de todos los puestos de trabajo, valoraciones que han de realizarse conjuntamente en varias Comunidades Autónomas con arreglo a unos datos de los que el Estado dispone. Además la adopción de estas medidas alternativas requiere de una valoración que ha de ser realizada por el Estado ante el riesgo de intereses contrapuestos entre la Comunidad Autónoma que pudiera tener la competencia y las demás en las que se encuentran otros centros de trabajo de la empresa tanto en la valoración de las circunstancias de la excepcionalidad como en las medidas alternativas a aplicar. Indica a continuación que esta actuación estatal es similar a la que viene realizándose respecto a la autorización de agencias de colocación.

Por ello estima el Abogado del Estado que en este caso no es posible atribuir la competencia controvertida a una Comunidad Autónoma mediante el establecimiento de un punto de conexión, ya que la extraterritorialidad en su ejercicio y la existencia de intereses contrapuestos entre las Comunidades Autónomas afectadas obliga a que sea un solo órgano el que resuelva basándose en una valoración conjunta del mercado de trabajo afectado.

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 15 de marzo de 2011, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 **L** LOTC, oír a las partes personadas, por el término de diez días, para que aleguen sobre la incidencia que en la pervivencia del presente conflicto positivo de competencia ha podido tener el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, en la medida en que deroga el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, objeto del presente conflicto.

5. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 25 de marzo de 2011, apreció que la concreción de la atribución competencial a los servicios públicos de empleo que contenía el art. 6 **L** del Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, había determinado la desaparición del objeto del conflicto en la medida en que la norma objeto del mismo había sido derogada y sustituida por otra conforme con el orden competencial.

6. El Letrado de la Generalitat de Cataluña, mediante escrito registrado el 30 de marzo de 2011, estimó que no había desaparecido el objeto del conflicto de manera que entendía necesario el pronunciamiento del Tribunal Constitucional para definir la correcta aplicación del orden competencial y poner fin a la controversia.

7. Mediante providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente proceso constitucional ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero **L**. El precepto cuestionado, en los términos literales reproducidos en los antecedentes y en lo que interesa al presente conflicto de competencias, dispone que la competencia para dictar las resoluciones a las que se refiere el Real Decreto 27/2000 **L**, corresponderá, en atención al domicilio del centro de trabajo de la empresa, a los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de políticas activas de empleo, aunque también pueden corresponder al director provincial del Instituto Nacional de Empleo cuando la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma.

La Generalitat denuncia que el precepto impugnado vulnera sus competencias en materia laboral, vulneración que se produciría por el hecho de que asigna a un órgano estatal, el desaparecido Instituto

Nacional de Empleo, la ejecución de las medidas administrativas que hubieran de adoptarse en aplicación de lo regulado en el Real Decreto 27/2000 **L**, siempre y cuando la empresa en relación con la cual se adoptasen esas medidas contara con centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma. El Abogado del Estado, por el contrario, justifica la atribución de la competencia ejecutiva a un órgano estatal en la extraterritorialidad de la competencia autonómica y en la naturaleza y contenido de las resoluciones a adoptar.

2. Para una mejor comprensión del alcance de la controversia, conviene detenerse en el marco normativo del conflicto trabado en relación con el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, el cual viene determinado por el art. 38.1 **L** de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos, precepto que obliga a las empresas públicas y privadas que empleen a un número de cincuenta o más trabajadores a que de entre ellos al menos el 2 por 100 sean trabajadores minusválidos, cómputo que se realiza sobre la plantilla total de la empresa correspondiente, cualquiera que sea el número de centros de trabajo de aquella y la forma de contratación laboral que vincule a los trabajadores de la empresa. Igualmente la norma permite que, de manera excepcional, las empresas públicas y privadas puedan quedar exentas de esta obligación, de forma parcial o total, bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva sectorial bien por opción voluntaria del empresario, debidamente comunicada a la autoridad laboral, y siempre que en ambos supuestos se apliquen las medidas alternativas que se determinen reglamentariamente.

Respondiendo a esta última previsión se dictó el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero **L**, en el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, así como los correspondientes mecanismos de control. En el marco previsto por dicha norma reglamentaria, la Orden ministerial que motiva el presente conflicto tiene por objeto la regulación de un procedimiento administrativo que determine las competencias y trámites necesarios, por un lado, para el reconocimiento de las causas excepcionales y, por otro, para la determinación de las medidas alternativas a poner en práctica por las empresas que lo soliciten. De ambas normas resulta que las situaciones excepcionales en las que cabe la aplicación de las medidas alternativas se derivan, en primer lugar, de la inexistencia de demandantes de empleo discapacitados inscritos en la ocupación de que se trate en la oferta de empleo o de que, aun existiendo, no estén interesados en las condiciones de trabajo ofrecidas en la misma o, en segundo lugar, de la acreditación por la empresa de cuestiones de carácter productivo, organizativo, técnico, o económico que motiven especial dificultad para incorporar trabajadores discapacitados. En tales casos, que han de ser apreciados por los servicios públicos de empleo competentes, las medidas alternativas que las empresas podrán aplicar son alguna de las cuatro siguientes: la contratación con un centro especial de empleo del suministro de materias primas o bienes; la celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para la prestación de servicios accesorios a la actividad normal de la empresa; la realización de donaciones y de acciones de patrocinio a una fundación o una asociación de utilidad pública o, finalmente, la constitución de un enclave laboral, previa suscripción del correspondiente contrato con un centro especial de empleo. Conforme disponía la Orden en caso de optarse por alguna de las dos primeras medidas, debía comunicarse tal extremo al servicio público de empleo competente mientras que en el caso de la tercera era precisa la autorización administrativa previa.

El Real Decreto 27/2000 **L**, al que se viene haciendo referencia, ha sido derogado, salvo en su disposición adicional segunda, que no interesa en el presente proceso constitucional, por el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril **L**, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad, norma que también deroga, en cuanto se oponga a lo establecido en el mismo, la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 24 de julio de 2000, a cuyo art. 8 se refiere el presente conflicto. El Real Decreto del año 2005 no introduce diferencias significativas en la definición de las situaciones excepcionales y las medidas alternativas a adoptar, aun cuando ambos casos, situación de excepcionalidad y medidas alternativas aplicadas, han de ser apreciadas en una resolución administrativa expresa, estableciendo (art. 6) que la competencia para dictar las resoluciones y efectuar el seguimiento de las actuaciones a las que el mismo se refiere corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal o a los servicios públicos de empleo autonómicos atendiendo al territorio en que esté ubicada la empresa. A partir de aquí el Real Decreto de 2005 introduce novedades en la regulación del criterio de atribución competencial previamente recogido en la orden ministerial controvertida. Así el mencionado art. 6 dispone que cuando la empresa esté ubicada en el

territorio de una sola Comunidad Autónoma, la competencia se ejercerá por el servicio público de empleo de dicha Comunidad Autónoma salvo que ésta no tenga transferidas las competencias en materia de políticas activas de empleo, supuesto en el cual la competencia la ejercerá el Servicio Público de Empleo Estatal; cuando la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma, la competencia corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal, salvo que en el supuesto de que al menos el 85 por 100 de la plantilla radique en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso será competente el servicio público de empleo de dicha Comunidad Autónoma.

3. Lo que llevamos expuesto nos ha de llevar directamente a plantearnos la cuestión de la pervivencia de la controversia que se ha suscitado en este proceso pues el impugnado art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000 ha sido derogado por el citado Real Decreto 364/2005, de 8 de abril **L**, al regular esta misma cuestión en su art. 6 en los términos que acabamos de exponer.

A este respecto es reiterada nuestra doctrina según la cual para valorar los efectos de la derogación efectuada "hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes" (por todas SSTC 119/1986 **JTC**, de 20 de octubre, y 109/2011 **JTC**, de 22 de junio). También hemos mantenido que "esa incidencia posterior no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes -como aquí ocurre- sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio" (STC 128/1999 **JTC**, de 1 de julio, FJ 4).

En el presente caso, tal y como ha quedado expuesto en los antecedentes, es patente que la Generalitat de Cataluña ha mantenido intactas sus pretensiones iniciales estimando que la derogación del precepto impugnado no ha afectado a los términos en los que dicha Comunidad Autónoma planteó la controversia competencial por lo que no cabe sino considerar que pervive la disputa en torno a la delimitación de competencias sobre la que se requiere el pronunciamiento de este Tribunal.

Finalmente, antes de comenzar la resolución de este proceso, también debemos precisar cuál deba ser su parámetro de control pues resulta de aplicación nuestra doctrina sobre el ius superveniens, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (STC 1/2011 **JTC**, de 14 de febrero, FJ 2 y doctrina allí citada). Ello determina que nuestro pronunciamiento deba dictarse a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio **L**, que atribuye a la Generalitat, en su art. 170, la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, aunque, como se advertirá, en lo que a este proceso concierne dicha reforma no ha introducido cambios sustanciales en las competencias aducidas por la Generalitat de Cataluña. Junto a esta disposición también ha de considerarse ius superveniens el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril **L**, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad, norma ésta que no ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional, y cuyo criterio de atribución competencial respecto de los aspectos que se controvierten en este proceso es el que se refleja en el art. 6 y al que ya se ha hecho referencia.

4. Tratándose de una disputa de carácter competencial, hemos de encuadrarla ahora en la materia que le sea propia de las que se derivan de lo dispuesto en la Constitución **L** y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En tal sentido no cabe sino compartir lo manifestado por ambas partes respecto a que se trata de una controversia en materia laboral. En esta materia al Estado le corresponde, conforme al art. 149.1.7 **L** CE, la competencia exclusiva en legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas, lo que comprende la completa normación en materia laboral que incluye no sólo las leyes formalmente tales sino también los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de aquéllas. Por su parte la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta, conforme al art. 170 de su Estatuto de Autonomía, competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales con el alcance que a dicha competencia atribuimos en la STC 31/2010 **JTC**, de 28 de julio (en especial, FFJJ 61 y 106).

De cuanto se ha expuesto hasta ahora resulta evidente que la controversia se limita exclusivamente a los

aspectos aplicativos o de ejecución de las normas estatales, por cuanto que la Generalitat en ningún momento ha puesto en tela de juicio las facultades normativas del Estado para dictar la completa regulación relativa a la aplicación por las empresas de medidas alternativas a la obligación de reservar el 2 por 100 de los puestos de trabajo a trabajadores discapacitados, y ambas partes han coincidido en señalar el contenido ejecutivo de las decisiones a adoptar por el órgano administrativo determinado por el precepto impugnado. Así pues, encuadrada la controversia en la materia laboral, y definido el hecho de que la misma se limita a determinados aspectos relativos a la ejecución de la normativa estatal, concretamente de lo dispuesto en el Real Decreto 27/2000 **JTC**, puede avanzarse ahora que la competencia ejecutiva en materia laboral correspondería, en principio, a la Comunidad Autónoma de Cataluña, salvo que de los efectos supracomunitarios que dicha ejecución pueda provocar se derive una atribución de competencias diversa y en sintonía con doctrina de este Tribunal en la materia.

5. Así trabada la controversia es de apreciar que en la misma se plantean cuestiones relacionadas con la territorialidad de las competencias ejecutivas autonómicas así como con la correlativa utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado.

Por ello procede ahora que recordemos nuestra doctrina en torno a ambos aspectos. Así, en cuanto al principio de territorialidad de las competencias autonómicas, proclamado en todos los Estatutos, hemos declarado que el mismo 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 lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este traslado lo que supondría, en definitiva, la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad.

En tal sentido como recuerda nuestra doctrina [STC 242/1999 **JTC**, de 21 de diciembre, FJ 18, reiterada en la STC 126/2002 **JTC**, de 20 de mayo, FJ 9 a)] "Este Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito. Así, hemos declarado que 'esta limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación' (STC 37/1981 **JTC**, fundamento jurídico 1)".

Por otra parte, dado que en este caso la controversia sobre la función ejecutiva del Estado se plantea en relación con un supuesto de supraterritorialidad debemos exponer nuestra reiterada doctrina, que ha de servir de parámetro de enjuiciamiento sobre este punto. Ya hemos hecho mención a nuestra doctrina según la cual las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial pues 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 **JTC**, de 26 de junio, FJ 8)" (STC 194/2004 **JTC**, de 4 de noviembre, FJ 7).

En este caso se trata de una materia, la laboral, en la que, como ya ha quedado señalado, el Estado

posee competencias normativas plenas, lo que le habilita para establecer la completa disciplina normativa de una materia incluyendo en la misma la fijación de los puntos de conexión (en este sentido SSTC 49/1988 **JTC**, de 22 de marzo, 243/1994 **JTC**, de 21 de julio, FJ 6, y en materia laboral STC 31/2010 **JTC**, de 28 de junio, FJ 106). Ahora bien, la facultad del Estado para fijar los puntos de conexión, modulando por tanto los potenciales efectos extraterritoriales de las competencias ejecutivas autonómicas, se dirige precisamente a permitir el ejercicio ordinario de la actividad de gestión de las Comunidades Autónomas, de modo que, establecido el punto o puntos de conexión de que se trate, no se produzca el ejercicio de la competencia de ejecución por el Estado, pues sólo en los casos excepcionales en los que la actividad pública no admita fraccionamiento resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida.

6. Así expuesto el parámetro de constitucionalidad al que habremos de atenernos, podemos valorar si concurre alguna de las situaciones que, según nuestra doctrina, justificarían el, en principio excepcional, desempeño de funciones de gestión por parte de un órgano estatal. Pues bien los argumentos aportados por el Abogado del Estado para justificar la asunción de funciones ejecutivas que el Estado realiza en esta orden ministerial no resultan convincentes.

El primero de los argumentos utilizados por el Abogado del Estado para justificar la atribución de competencias al Estado, afirma que la aplicación de las medidas alternativas a la reserva de puestos de trabajo para trabajadores portadores de deficiencia en las empresas con establecimientos en distintas Comunidades Autónomas exige realizar una valoración global de todos los puestos de trabajo de la empresa, valoración que sólo puede hacer el Estado en la medida en que los datos necesarios para realizarla estarán a disposición de un órgano estatal y no de un órgano autonómico habida cuenta de la dispersión geográfica, en distintas Comunidades Autónomas, de esos puestos de trabajo. Ahora bien, este argumento no resulta convincente. Puesto que es la empresa quien, realmente, dispone de todos los datos precisos para realizar la valoración, es ella la que debe apreciar prima facie la concurrencia de las circunstancias excepcionales que justifican la adopción de medidas alternativas a la reserva de puestos de trabajo, apreciación que hará sobre el conjunto de su plantilla, pues es sobre este conjunto sobre el que la ley establece la obligación de adoptar las medidas de integración laboral, sin tener en cuenta la concentración o dispersión geográfica de sus sedes. La labor de inspección posterior sobre las decisiones empresariales adoptadas puede recabar los datos precisos del lugar en que se encuentre la sede de la empresa, por ejemplo, sin que resulte necesario que esa recopilación sea realizada por el Estado. Por tanto resulta patente que el argumento relativo a la necesidad de realizar una valoración global de la situación para lo que serían necesarios unos datos de los que solamente dispondría un órgano estatal, se refiere a una cuestión relativa a la disponibilidad de información que no puede justificar la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de las autonómicas pues, como las propias normas estatales ponen de manifiesto, este aspecto puede ser solventado mediante el uso de técnicas de coordinación que permitan el acceso a la información necesaria [así, artículo 7 **L** bis c) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, regulador del denominado sistema de información de los servicios públicos de empleo, cuya coordinación está encomendada al servicio público de empleo estatal en los términos del art. 13 **L** e) de la misma Ley 56/2003].

Por lo que respecta a la eventual existencia de intereses contrapuestos por parte de las Comunidades Autónomas, segunda de las causas aducidas por el Abogado del Estado, la misma tampoco puede ser admitida. La fijación de un punto de conexión adecuado por parte del Estado, y el recurso a las técnicas de coordinación tanto de naturaleza vertical, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como de naturaleza horizontal, entre Comunidades Autónomas, son los instrumentos que han de servir, en principio, para resolver la eventual contraposición de intereses, sin que el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, deba ser asumido como solución. El Estado, al fijar los puntos de conexión territorial que estimase oportunos y resultasen acordes con la finalidad perseguida por la norma, estaría determinando, precisamente, la Comunidad Autónoma a la que en cada caso correspondería ejercer las funciones de ejecución a las que la norma hace referencia, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que pretende evitar el eventual conflicto de intereses. Además, el hecho de que se tratase de una regulación lo suficientemente precisa y detallada como para que la decisión autonómica tuviese un carácter marcadamente reglado alejaría dicho riesgo. Por otro lado, la cooperación entre Comunidades Autónomas, sobre todo en lo que hace al traslado de información relativa a la aplicación por la empresa en cada una de sus sedes de las medidas laborales controvertidas,

también servirá para prevenir la existencia de conflictos, en los términos expresados en el párrafo anterior.

Así pues, en este caso, la actuación ejecutiva discutida ha de corresponder a la Comunidad Autónoma en tanto que titular de las competencias de ese carácter. De lo expuesto hasta aquí puede colegirse, sin mayor esfuerzo, que la atribución a un órgano estatal de la facultades para adoptar las resoluciones relacionadas con el cumplimiento alternativo de la cuota de reserva a favor de los trabajadores discapacitados que hace el impugnado art. 8, vulnera el orden constitucional de competencias, de acuerdo con lo previsto en los arts. 149.1.7  CE y 170 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Resta añadir que, en la medida en que el conflicto se circunscribe a lo previsto en el párrafo segundo del art. 8 de la Orden ministerial de 24 de julio de 2000, a ese párrafo ha de limitarse nuestro pronunciamiento.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que el párrafo segundo del art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero , vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.