

**Suplemento****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**15762** *Pleno. Sentencia 228/2012, de 29 de noviembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 2136-2008. Interpuesto por el Consell de la Generalitat de la Comunidad Valenciana en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. Competencias sobre legislación laboral y asistencia social: inconstitucionalidad de sendos preceptos legales estatales en los que se reconoce a las Comunidades Autónomas una competencia normativa de la que carecen y se invoca la cláusula de supletoriedad para el ejercicio de competencias ejecutivas por la Administración estatal; interpretación conforme del precepto legal que versa sobre las relaciones de las empresas de inserción con los servicios sociales públicos y los servicios públicos de empleo. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2136-2008, interpuesto por el Consell de la Generalitat de la Comunidad Valenciana contra los artículos 1.1., 2.1, 3 a 8, 9.3, 10, disposición adicional quinta, disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, y disposición final quinta, de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, al considerar que vulneran los artículos 10.3 y 4, y 49.1.24 y 27, de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. Ha intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. El día 14 de marzo de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Abogada General de la Generalitat de la Comunidad Valenciana, en nombre y representación del Consell de esa Generalitat, por el que se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, comprendiendo los artículos 1.1, 2.1, 3 a 8, 9.3, 10, disposición adicional quinta, disposiciones transitorias primera, segunda y tercera y disposición final quinta, por vulneración de los artículos 10.3 y 4 y 49.1.24 y 27, de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en la redacción de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril).

En el recurso se comienza justificando la legitimación del Consell recurrente para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 162.1 a) CE, 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y 32

de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (en lo sucesivo EAV), y conforme a la doctrina constitucional contenida, entre otras, en la STC 195/2004, de 4 de noviembre, que reconoce la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas para recurrir leyes estatales con relación a todos aquellos supuestos en los que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico.

Con relación al fondo del asunto, se señala que la Ley de las Cortes Valencianas 1/2007, de 5 de febrero, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunidad Valenciana, tiene por objeto regular los requisitos, el registro y las medidas de fomento de las empresas de inserción, como medio de inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión social o con riesgo de padecerla, siendo de aplicación a las empresas de inserción cuya actividad y sede social radique en la Comunidad Valenciana. Esa misma materia fue posteriormente regulada en el ámbito estatal al dictarse la citada Ley 44/2007, de 13 de diciembre, frente a la que se formula el recurso de inconstitucionalidad, utilizando para ello el título competencial de «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE) y suponiendo, a juicio de la parte recurrente, una invasión de las competencias autonómicas sobre «asistencia social» (arts. 10.3 y 4, y 49.1.24 y 27 EAV).

En este sentido, se afirma que la Ley 1/2007, que regula las empresas de inserción en el ámbito de la Generalitat, se fundamenta en el artículo 10 EAV, según el cual le corresponde a esa Comunidad Autónoma, en el marco de sus competencias y mediante su organización jurídica, promover las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos valencianos y de los grupos sociales en que se integren, sean objeto de una aplicación real y efectiva. Asimismo, el artículo 49.1 EAV, en sus reglas, vigésimo cuarta y vigésimo séptima, dispone, respectivamente, que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre «servicios sociales» y sobre «instituciones públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, personas con discapacidad y otros grupos o sectores necesitados de protección especial, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación».

La Ley 1/2007 se dictó al amparo de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de «servicios sociales», pese a que la iniciativa tramitadora la asumiese la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, mediante uno de sus organismos instrumentales (el Servicio Valenciano de Empleo y Formación, SERVEF). En el recurso se destaca que el Gobierno de la Nación no opuso reparo alguno respecto a la aprobación de esa Ley autonómica, pues ni hizo uso de la facultad prevista en el artículo 33.2 LOTC, ni interpuso recurso de inconstitucional frente a ella y se añade que la Comunidad Valenciana no sólo tiene competencias en materia de «asistencia social», sino también en materia de políticas activas de empleo según la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

En definitiva, se considera que la ley estatal impugnada, dictada al amparo del título competencial exclusivo del Estado previsto en el artículo 149.1.7 CE relativo a «legislación laboral», aunque guarde «una innegable relación con el ámbito de empleo», tiene mejor encaje en el título competencial de «asistencia social» atendiendo al fin que la inspira y dado que el mismo objeto ha sido regulado en virtud de dos títulos competenciales diversos, se pasa a examinar en el recurso el alcance constitucional de las distintas atribuciones competenciales.

Así, empezando por la competencia estatal en materia de «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE), se recuerda que conforme a la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 35/1982, de 14 de junio; y 190/2002, de 17 de octubre) en tal término ha de incluirse la regulación de la relación laboral a la cual se refiere el estatuto de los trabajadores. Por lo que respecta a los «servicios sociales» competencia exclusiva de la Generalitat Valenciana, se señala que conforme a lo dicho en la STC 146/1986, de 25 de noviembre, la facultad de gestión del Estado en esa materia debe considerarse marginal y residual. En el recurso se trae también a colación la STC 239/2002, de 11 de diciembre, que aclaró la noción material de la «asistencia social» externa al sistema de la Seguridad Social,

derivada del artículo 148.1.20 CE, que constituye un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema.

Llegados a este punto y con el fin de determinar el correcto encuadramiento competencial de la ley cuestionada, se recuerda (con cita de las SSTC 14/2004, de 12 de febrero, y 212/2005, de 21 de julio), que es preciso atender al fin de la norma atributiva de competencia y al contenido del precepto cuestionado, y que, en los casos de concurrencia de títulos competenciales, debe prevalecer la regla competencial específica sobre la genérica (SSTC 87/1987, de 2 de junio, y 69/1988, de 19 de abril).

De este modo, se observa que la legislación examinada se dicta al servicio directo de las políticas de inclusión social, siendo la promoción del empleo de personas en situación de riesgo o de exclusión social el medio para conseguir el fin de inclusión social de personas pertenecientes a alguno de los colectivos definidos como socialmente excluidos. Es decir, en este caso, la legislación laboral sería sólo el medio para conseguir el fin asistencial.

Según se mantiene en el recurso, la competencia para la regulación de la materia ha de recaer en la Comunidad Valenciana, lo que no impide que el Estado pueda incidir en dicha materia atendiendo a los títulos competenciales que le reconoce el artículo 149 CE, pero respetando, en todo caso, las competencias autonómicas en materia de «asistencia social». En consecuencia, la Ley 44/2007 impugnada excedería, a juicio de la parte recurrente, del título competencial estatal sobre «legislación laboral» en la medida en que abordaría materias que superan el ámbito estrictamente laboral, como lo son la determinación de los colectivos de exclusión social, los requisitos exigibles a las empresas de inserción, el concepto de empresa de inserción y lo concerniente a su calificación y registro. Tras ello, la parte recurrente reprocha a la Ley 44/2007 que se haya dictado sin declararse el carácter básico de sus normas.

2. En el recurso de inconstitucionalidad se procede a concretar los preceptos de la Ley 44/2007 recurrida que se consideran inconstitucionales del modo siguiente:

a) Artículo 1.1 «objeto y fines de la Ley»: Se califica como inconstitucional el precepto porque a esos mismos fines ya atendió la ley autonómica (Ley 1/2007) con respecto a su propio ámbito. Se añade que la materia no tiene encaje en el título competencia de «legislación laboral» al constituir una política contra la exclusión social que entra dentro del marco competencial autonómico y en consecuencia, el Estado no puede modificar lo previsto en esa regulación de la Generalitat.

b) Artículo 2.1 «trabajadores de las empresas de inserción»: Se indica que la acreditación de la situación de riesgo o exclusión social, determinada por la pertenencia a alguno de los colectivos a tal efecto definidos, ya viene establecida en el ámbito de la Comunidad Valenciana, sin que corresponda al Estado su regulación bajo el título competencial previsto en el artículo 149.1.7 CE.

c) Artículo 3 «itinerarios de inserción laboral»: Se considera inconstitucional dicho precepto por cuanto el mismo se encuadra esencialmente en el ámbito de los servicios sociales, en función de criterios asistenciales. En este sentido, se señala que la competencia para la fijación de las medidas de intervención y acompañamiento, desde la perspectiva de los servicios sociales, es competencia de la Comunidad Autónoma y se destaca que la normativa estatal aborda una materia ya regulada en la ley autonómica.

d) Artículo 4 «concepto de empresa de inserción», artículo 5 «requisitos», artículo 6 «entidades promotoras», artículo 7 «calificación», artículo 8 «pérdida de la calificación de empresa de inserción», artículo 9.3 «registros e información sujeta a constancia registral» y artículo 10 «actuaciones administrativas»: Se funda la inconstitucionalidad en que la materia se encuentra ya regulada en la citada ley autonómica valenciana (Ley 1/2007).

e) Disposición adicional quinta «informes de los servicios sociales públicos»: Aparte de que el contenido de esta disposición ya viene previsto en la norma autonómica, se sostiene que establece un plazo para la emisión del informe que resulta inconstitucional, por cuanto que dicha regulación procedimental excedería del ámbito competencial del Estado al tratarse de servicios sociales.

f) Disposición transitoria primera «adaptación de las empresas de inserción y de las normas autonómicas a las previsiones de la Ley», y disposición transitoria segunda «adaptación de determinadas Entidades a las previsiones de la Ley»: Se considera que el contenido de ambas disposiciones está ya previsto en el ámbito de la Comunidad Valenciana, disposiciones adicional primera y disposición transitoria de la Ley 1/2007, por lo que debe declararse su inaplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana.

g) Disposición transitoria tercera «competencias en materia registral»: Se alega que debe declararse inaplicable en el ámbito de la Comunidad Valenciana por cuanto desde la Ley 1/2007 esta última cuenta con la regulación correspondiente en materia registral en relación con estas empresas de inserción social.

h) Disposición final quinta «fundamento constitucional»: A este respecto se indica que si bien el artículo 149.1.7 CE justifica adecuadamente el resto de los preceptos de la Ley 44/2007 que no han sido impugnados, no es título competencial prevalente en relación con los preceptos con respecto a los que se solicita tacha de inconstitucionalidad.

La pretensión que se formula concluye interesando que se dicte sentencia estimatoria por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados y que, consecuentemente, no se apliquen dentro de la Comunidad Valenciana.

3. El Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 15 de abril de 2008, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello, con publicación de la formalización del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se cumplimentó en el «BOE» núm. 100, de 25 de abril de 2008).

4. El día 23 de abril de 2008 el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal solicitando que se le tuviese por personado y que se le concediese una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

5. Mediante providencia del Pleno de este Tribunal de 24 de abril de 2008, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y se prorrogó en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 30 de abril de 2008, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara para que se tuviera por personada a esta Cámara, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

7. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 8 de mayo de 2008, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara para que se tuviera por personada a esta Cámara, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el día 28 de mayo de 2008, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones solicitando que se dictase sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

Los aspectos sustanciales de sus alegaciones pueden concretarse en los siguientes puntos:

a) El Abogado del Estado comienza su escrito indicando que la Ley 44/2007 recurrida tiene por objeto regular el régimen jurídico de las empresas de inserción y establecer un marco que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de este tipo de empresas. Para ello, regula una relación laboral de carácter especial (arts. 11 y ss.), a la que sólo pueden acogerse las empresas de inserción y los trabajadores en situación de exclusión. Como específica obligación del empresario se prevé la aplicación del «itinerario de inserción sociolaboral», que estará en

función «de los criterios que establezcan los Servicios Sociales públicos competentes y los Servicios de Empleo» (art. 3.1 de la citada ley).

Tras referirse a los distintos títulos competenciales al amparo de los que se dictaron la citada ley estatal y la de la Comunidad Valenciana, se destaca por la Abogacía del Estado que en la XXXIV Conferencia Sectorial para asuntos laborales, de 19 de junio de 2007, celebrada con las Comunidades Autónomas, precisamente para debatir el informe del anteproyecto de la ley que nos ocupa, la representación de la Comunidad Valenciana no realizó a la misma ninguna objeción de tipo competencial, sino que se limitó a apuntar que la norma llegaba tarde, discutiendo otras cuestiones de técnica legislativa, circunstancia que sirve de muestra del escaso fundamento del presente recurso de inconstitucionalidad.

b) En cuanto a los argumentos ofrecidos en el recurso para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, se empieza indicando que es palmario que el artículo 10.4 EAV que se alega carece de contenido competencial, pues tal norma constituye un mandato a los poderes públicos para que, dentro de sus competencias, actúen al servicio de los fines que especifica. Centrándose en el título autonómico sobre «asistencia social» también alegado, se recuerda que la demanda sostiene la invasión del mismo por el Estado apuntando que es más específico que el estatal sobre legislación laboral y que, además, la finalidad prevalente de los preceptos impugnados es conseguir la inserción social de segmentos excluidos de la sociedad.

La parte recurrente admite en su recurso, no obstante, que «la utilización de la legislación laboral es el medio para conseguir el fin asistencial a través del fomento del empleo». A tenor de todo ello, y siendo esa la argumentación central del recurso, es preciso delimitar los ámbitos competenciales relativos a la «legislación laboral» y a la «asistencia social».

c) Antes de abordar tal examen competencial, el Abogado del Estado considera necesario hacer algunas precisiones previas acerca de los argumentos utilizados en la demanda para sostener la inconstitucionalidad de la Ley estatal basándose en los siguientes criterios. 1) En el recurso se hace continua alusión a la existencia de la Ley de las Cortes Valencianas 1/2007, que regula las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunidad Valenciana, y en varias ocasiones se trata de justificar la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 44/2007 impugnados, exclusivamente en el hecho de su eventual contradicción con lo dispuesto en aquella ley autonómica. En el recurso se indica que esta última ley, dado que no fue impugnada por el Presidente de Gobierno, «está adornada de la presunción de validez constitucional». Pues bien, con respecto a esas alegaciones vertidas en el recurso, el Abogado del Estado considera preciso recordar que el objeto del presente proceso constitucional no es la citada Ley 1/2007, sino determinados preceptos de la Ley 44/2007, por lo que nada procedería decir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la primera. 2) Cifándose ya a la Ley estatal 44/2007 impugnada, añade que no cabe ninguna duda de que la Ley autonómica 1/2007 no puede servir de parámetro para enjuiciar su constitucionalidad (art. 28 LOTC), y que lo único que debe decidirse es si el legislador estatal se ha excedido en el ejercicio de su competencia sobre legislación laboral al dictar los preceptos impugnados. Si así fuera, tales artículos serían inconstitucionales, no por vulnerar la Ley de las Cortes Valencianas 1/2007 como se apunta en el recurso, sino por haberse invadido las competencias autonómicas sobre servicios sociales. Por el contrario, si se concluye que los preceptos impugnados han sido dictados en legítimo ejercicio de una competencia estatal, habrá de declararse su constitucionalidad y, entonces, su convivencia con los artículos de la Ley 1/2007 será una cuestión que incumba a los aplicadores del Derecho. 3) En el recurso se alude también a la necesidad de que el legislador estatal especifique el carácter básico de la normativa, pues siendo el título competencial que ampara el dictado de la Ley 44/2007 el previsto en el artículo 149.1.7 CE, que supone la atribución al Estado de una competencia normativa plena, el Abogado del Estado considera que no cabría la aplicación de la doctrina sobre los requisitos formales de las bases o de la legislación básica.

d) Efectuadas las anteriores precisiones, el Abogado del Estado pasa a examinar la anunciada delimitación de las competencias sobre «legislación laboral» y «asistencia social», trayendo a colación, con relación a la primera, la STC 35/1982, de 14 de junio, que entendió como «legislación laboral» aquella que regula la relación laboral, y, de manera más específica, la STC 195/1996, de 28 de noviembre, que indicó en su fundamento jurídico 5 que «las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en dicho título, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional (por todas, STC 190/2002, de 17 de octubre, FJ 6)».

En síntesis, por laboral debe entenderse la regulación de la relación laboral, de los derechos y obligaciones que de ella derivan, pero también «las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades».

e) Por lo que se refiere al título competencial de «asistencia social», recuerda el Abogado del Estado que conforme a la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5, este Tribunal llegó a las siguientes conclusiones: 1) La existencia de una «asistencia social externa» al sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse la remisión contenida en el artículo 148.1.20 CE, competencia posible de las Comunidades Autónomas. Esta asistencia social aparece como mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas a las de la Seguridad Social. 2) La Seguridad Social y la «asistencia social» persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica, las primeras quedan condicionadas a la previa contribución de los beneficiarios. 3) Resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social incluya en su seno prestaciones de carácter no contributivo, pero ello no abona a que tal expansión merme o restrinja el ámbito propio de la asistencia social, solución no querida por el constituyente en la medida en que atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos. Con base a lo mantenido en la anterior Sentencia, se señala que la «asistencia social» o los «servicios sociales» tienen por objeto atender a situaciones de necesidad mediante técnicas similares a las de Seguridad Social, aunque la «asistencia social» se sostiene «al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios».

f) Finalmente, examinando ya si los preceptos impugnados excedieron o no la competencia estatal exclusiva sobre «legislación laboral», el Abogado del Estado recuerda que la demanda, para sustentar la inconstitucionalidad, insiste en que la finalidad perseguida por la Ley 44/2007 es la inclusión social, el favorecimiento de la integración social, y que la promoción del empleo de personas en situación o riesgo de exclusión es el medio para conseguir tal fin. Pues bien, a este respecto, señala el Abogado del Estado que es evidente que la totalidad de la Ley 44/2007 se dicta para facilitar la inserción social de personas en situación de exclusión, lográndose a través de la prestación laboral en empresas de inserción. Pero añade que el logro de tal finalidad de inserción le corresponde a todos los poderes públicos, desde sus respectivos ámbitos competenciales, al tener que facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, conforme al artículo 9.2 CE.

En este mismo sentido, el Abogado del Estado añade que si aceptáramos que toda normativa que persiga esa finalidad integradora resulta atraída por la competencia autonómica en materia de «asistencia social», se produciría una ilimitada extensión de ese título, con el inconstitucional desplazamiento de las competencias estatales concurrentes. La legislación laboral también ha de perseguir la mayor integración a través del trabajo, especialmente de las personas marginadas, como se reconoce al impugnarse sólo parte de los preceptos de la Ley 44/2007. De este modo, resulta evidente que para realizar una correcta delimitación competencial habrá de atenderse a la técnica a través de la cual se persigue esa finalidad integradora.

La doctrina constitucional ha precisado materialmente el ámbito de la «asistencia social» como mecanismo de atención a situaciones de necesidad a través de técnicas similares a las de Seguridad Social, aunque siendo esencial a aquella el que opere

desvinculada de toda idea de contribución o financiación por el beneficiario, resulta palmario que la Ley 44/2007 no actúa a través de los citados mecanismos protectores, otorgando beneficios pecuniarios a quienes se encuentren en situación de necesidad, sino que incide sobre dicha situación desde la legislación laboral. La Ley 44/2007 atiende a la finalidad integradora creando una relación especial que se rige por el estatuto de los trabajadores y la restante legislación laboral, pero «sin perjuicio de lo establecido en esta Ley» (art. 11 de la Ley 44/2007).

El recurso no discute los preceptos de la Ley que regulan esa relación laboral especial, ni las medidas de promoción de las empresas de inserción, ni el régimen de infracciones y sanciones (configuradas como infracciones del orden social), sino que los reproches se centran en el capítulo I: disposiciones generales, capítulo II: empresas de inserción y capítulo III: empresas de inserción y administraciones públicas. En cualquier caso, la tacha de inconstitucionalidad que se alega es siempre la misma y carece de relevancia constitucional, a saber, la contradicción de las normas impugnadas con la normativa autonómica (Ley 1/2007).

g) Llegados a este punto, el Abogado del Estado procede a examinar los artículos impugnados para comprobar si se ha producido el exceso competencial denunciado y subraya:

1) En el artículo 1 se definen como fines de la Ley 44/2007 la regulación de las empresas de inserción y el establecimiento de un marco legal que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de este tipo de empresas. Tales fines pueden ser perseguidos a través del título competencial relativo a «legislación laboral» conforme a lo dispuesto en el artículo 9.2 CE. Además, la Ley 44/2007 (art. 1.2) también está dirigida a desarrollar el derecho de los trabajadores a la formación y orientación profesionales.

En definitiva, el recurso no ofrece ningún argumento específico para justificar la inconstitucionalidad de este artículo, más allá de que pueda resultar contrario a los artículos 1 a 3 de la Ley de las Cortes Valencianas 1/2007. Y lo cierto es que, aunque tal Ley no puede ser parámetro constitucional, tampoco parece que exista contradicción entre la normativa estatal impugnada y la autonómica.

2) Por lo que se refiere al artículo 2, en el recurso se impugna sólo su primer apartado, esto es, el que especifica qué personas pueden ser contratadas por las empresas de inserción y nuevamente, el único argumento del recurso es el de su incompatibilidad con la Ley autonómica 1/2007, lo que, a juicio del Abogado del Estado resulta inadmisibile conforme a lo ya dicho. En cualquier caso, el artículo 2 se limita a definir uno de los elementos subjetivos de la relación laboral especial que establece la Ley 44/2007, precisión que resulta imprescindible cuando se regula cualquier relación laboral. Aun así, lo cierto es que el legislador estatal ha sido escrupulosamente respetuoso con las competencias de las Comunidades Autónomas ya que han de intervenir en un doble plano en la definición de las personas en situación de exclusión: de un lado, en tanto que serán ellas las que definirán quienes tienen derecho a la percepción de rentas mínimas de inserción y quienes tienen acceso a los centros de alojamiento alternativo y a los servicios de prevención e inserción social; de otro lado, porque para que el trabajador pueda acceder al especial contrato de trabajo en una empresa de inserción, deberá obtener el reconocimiento de persona en situación de exclusión que habrá de otorgarse por el servicio social competente, ya sea de la Comunidad Autónoma o de la entidad local. En definitiva, las Comunidades Autónomas ostentan, de acuerdo con la Ley 44/2007 intensas competencias a la hora de seleccionar los colectivos que se consideran socialmente excluidos.

3) El artículo 3, también impugnado, es para el Abogado del Estado un precepto que regula el contenido de la relación laboral especial que se instaura, imponiendo al empresario la obligación de aplicar itinerarios de inserción sociolaboral que deberán ser orientados a la integración del trabajador en el mercado laboral ordinario, o lo que es lo mismo, desde una perspectiva jurídica, en el régimen laboral general. Se diseña, de este modo, una modalidad de formación y capacitación específicamente diseñada para

trabajadores con especiales dificultades de integración, que guarda evidente paralelismo con la formación ocupacional de la relación laboral ordinaria. Con cita de las SSTC 190/2002, de 17 de octubre y 95/2002, de 25 de abril, se indica que los itinerarios y medidas de intervención tienen el mismo objetivo que la formación profesional: permitir a los trabajadores que desarrollen una carrera profesional mediante la mejora de su capacitación y habilidad en el desempeño laboral.

Por lo tanto, si la formación ocupacional se integra en el título «legislación laboral», igual encuadramiento habrá de realizarse respecto del artículo aquí controvertido. Pero se añade que, además, el artículo 3 impugnado, nuevamente, es sumamente respetuoso con las competencias autonómicas, en tanto que el itinerario de inserción se establece por los servicios sociales competentes, esto es, los autonómicos o locales, de acuerdo con las empresas de inserción, limitándose el legislador estatal a contemplar el derecho de los trabajadores y la correlativa obligación del empresario a fijar la finalidad que ha de perseguir ese elemento configurador de la relación laboral especial.

4) Respecto a los artículos 4 a 8 y 9.3 de la Ley 44/2007 (con relación a los cuales se dice en el recurso que son inconstitucionales por contener una regulación paralela a la de la Ley de las Cortes Valencianas 1/2007), se señala por el Abogado del Estado que, dejando a un lado la irrelevancia de la argumentación empleada, hay que tener en cuenta que en tales preceptos lo que se hace es definir el otro elemento de la relación laboral, esto es, al empresario, al que se denomina empresa de inserción. Se da, pues, por reproducido lo dicho en cuanto a la determinación –dentro del ámbito subjetivo– de la figura del trabajador. En cualquier caso, en esta materia también resulta respetuoso el legislador estatal con las competencias autonómicas pues la definición de la empresa de inserción depende de la calificación de la Comunidad Autónoma.

5) En cuanto al artículo 10 de la Ley 44/2007 (impugnado también dada la coincidencia entre su contenido y el de la normativa autonómica) se señala que no hace otra cosa que desarrollar la específica obligación del empresario y el correlativo derecho del trabajador que establece el artículo 3 de la Ley 44/2007, por lo que se efectúa una remisión a lo dicho con referencia a ese precepto.

6) Destaca el Abogado del Estado, por lo que atañe a la disposición adicional quinta de la Ley 44/2007 también impugnada, que se aducen dos motivos de inconstitucionalidad en el recurso: el primero, dado que la materia se encuentra regulada ya en la Ley autonómica 1/2007; el segundo, por la imposición de un plazo de diez días para la emisión de los informes que se soliciten a los servicios sociales públicos competentes en virtud de lo señalado en el capítulo IV de la Ley 44/2007. Señala el Abogado del Estado que el primer motivo de inconstitucional ha de quedar rechazado con base a lo ya apuntado con relación a otros preceptos recurridos por idéntica causa y que el segundo motivo merece igual resultado ya que la demanda se limita a afirmar la inconstitucionalidad sin cumplir con la carga de alegación que le corresponde, colaborando con la justicia del Tribunal y permitiendo a esa parte ejercer su derecho de defensa. En cualquier caso, se considera que, ostentando el Estado la competencia sobre la «legislación laboral» y encuadrándose naturalmente la Ley en ese título, resulta claro que también al Estado le corresponde regular las especialidades procedimentales.

7) En cuanto a la impugnación de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, se advierte por el Abogado del Estado que la demanda lo único que hace es reiterar, una vez más, el argumento acerca de la existencia de disposiciones similares en la Ley 1/2007.

8) Finalmente, y con relación a la impugnación de la disposición final quinta, que declara que la Ley 44/2007 se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado atribuida en el artículo 149.1.7 CE en materia de «legislación laboral», se indica que también merece ser desestimada por este Tribunal. En este sentido, se recuerda que el propio recurso de inconstitucionalidad reconoce, que «el artículo 149.1.7 justifica adecuadamente el resto de los preceptos de la Ley 44/2007».

En consecuencia y a juicio del Abogado del Estado, nunca podría considerarse inconstitucional la disposición final quinta por el motivo alegado, sino, en su caso, los

concretos preceptos de la Ley 44/2007 impugnados, en el supuesto de que este Tribunal apreciara que se dictaron excediendo el ámbito material del título competencial estatal invocado.

9. Por providencia de 27 de noviembre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el presente recurso de inconstitucionalidad se plantea por el Consell de la Generalitat de la Comunidad Valenciana, contra los artículos 1.1, 2.1, 3 a 8, 9.3, 10, disposición adicional quinta, disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, y disposición final quinta, de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción (en adelante, Ley 44/2007).

El recurso se formula por motivos exclusivamente competenciales, al considerar el Consell recurrente que la regulación estatal impugnada resulta inconstitucional porque, excediéndose del título competencial de «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE) al amparo del que se dictó, invade las competencias de esa Comunidad Autónoma en materia de «asistencia social» de los artículos 10.3 y 4, y 49.1.24 y 27 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (en lo sucesivo, EAV).

En el recurso se sostiene que aunque la materia en cuestión tiene una innegable relación con el ámbito del empleo, hay que entenderla comprendida en el ámbito competencial autonómico atendiendo al fin perseguido por la norma, esto es, la inclusión en la materia de asistencia social, constituyendo la legislación laboral sólo el medio para conseguir tal fin.

Una síntesis expositiva de los criterios esenciales que se mantienen por las partes intervinientes en el recurso pueden concretarse del siguiente modo:

a) Para la parte recurrente, se entiende que entre los títulos competenciales concurrentes tiene que prevalecer el que resulte más específico, en este caso, el relativo a «asistencia social» e insiste en que la ley estatal impugnada viene a regular una materia que ya había sido normada por la Comunidad en el ejercicio de sus competencias a través de la Ley de las Cortes Valencianas 1/2007, de 5 de febrero, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la citada Comunidad Valenciana, lo que, a su entender, implica la declaración de inconstitucionalidad postulada y la inaplicación de los preceptos recurridos en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana.

b) El Abogado del Estado solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad al entender que las normas impugnadas se encuadran en el título relativo a «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE), de competencia exclusiva del Estado, pues aquél incluye la regulación de la relación laboral y las acciones de estímulo a la contratación en sus distintas modalidades, rechazando que la normativa cuestionada haya invadido la competencia autonómica sobre «asistencia social» (art. 49.1.24 EAV) que, por el contrario, tiene por objeto atender a situaciones de necesidad mediante técnicas similares a las de la Seguridad Social.

Así, se recuerda que el favorecimiento de la integración social es una finalidad perseguible por todos los poderes públicos desde sus respectivos ámbitos competenciales y que no puede considerarse atraída por la competencia autonómica en materia de «asistencia social». En este sentido, se añade que la «legislación laboral» también persigue esa integración y que, en este caso, lo hace a través del trabajo y la promoción del empleo de los colectivos desfavorecidos.

2. Delimitado de esta forma el objeto de nuestro enjuiciamiento, se hace preciso, ante todo, efectuar tres precisiones previas.

En primer lugar, que aunque en el recurso se cita como fundamento de la competencia autonómica el artículo 10.3 y 4 EAV (incluido en el título II: «De los derechos de los valencianos y valencianas»), este precepto carece de contenido competencial pues no es atributivo de competencia material alguna, en la medida que constituye tan solo un mandato a la Generalitat para que defienda y promueva los derechos sociales de sus ciudadanos en determinados ámbitos.

En segundo lugar, aunque también se alega como fundamento de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas el artículo 49.1.27 EAV (precepto que, incluido en el título IV relativo a «las competencias» de la Generalitat Valenciana, le reconoce la competencia exclusiva sobre «instituciones públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, personas con discapacidad y otros grupos o sectores necesitados de protección especial, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación»), se hace necesario señalar que, ni la ley recurrida se refiere a tal tipo de instituciones públicas, en tanto se centra exclusivamente su regulación en las empresas de inserción, ni el Consell recurrente cumple con relación a la alegación de ese precepto con la carga de argumentación que sobre él pesa, sin que sea función de este Tribunal suplir la falta de fundamentación en la que incurre la parte (SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9; y 8/2012, de 18 de enero, FJ 7).

En consecuencia, de los distintos preceptos estatutarios citados en el recurso de inconstitucionalidad, habremos de estar tan solo a lo dispuesto en el artículo 49.1.24 EAV por el que la Generalitat Valenciana asume la competencia en materia de «servicios sociales». Además del citado artículo 49.1.24 EAV, también tendremos en cuenta en nuestro enjuiciamiento, al integrar el «bloque de constitucionalidad» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6), el artículo 51.1.1 EAV que establece que corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral.

Por último, el recurso no ha perdido objeto al conservar la norma impugnada toda su vigencia, pues la Ley 27/2009 de 30 de diciembre de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas mantiene en lo sustancial el contenido de la letra b) del apartado tercero del art.10 de la Ley 44/2007 al establecer que los servicios públicos de empleo certificarán, antes de la celebración del contrato, si el trabajador en los dos años previos a la contratación que se pretende realizar ha prestado servicios en la misma o distinta empresa de inserción.

3. Una vez aclarado lo anterior y partiendo de que los títulos competenciales en conflicto según se alega en el recurso planteado, son el estatal de «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE), y el autonómico sobre «asistencia social» (art. 49.1.24 EAV), procedemos ahora a concretar su alcance y contenido.

El artículo 149.1.7 CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la materia de «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas».

La Constitución atribuye al Estado la ordenación general en materia laboral, siendo las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito laboral y la expresión «legislación» que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas, por lo que ha de incluir tanto a las leyes como a los reglamentos llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 5; 360/1993, de 3 de diciembre, FJ 4; 95/2002, de 25 de abril, FJ 8; 190/2002, de 17 de octubre, FJ 6; 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 4; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4; 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 4; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

Si bien el término «legislación» admite la fuerza expansiva indicada, la interpretación del calificativo «laboral» que lo acompaña debe ser, por el contrario, restringida. Ciertamente, como tuvimos la oportunidad de indicar en la STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2), el término «laboral» previsto en el artículo 149.1.7 CE no puede entenderse como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo, sino que es forzoso «dar a ese

adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral», es decir, la relación que media entre los trabajadores por cuenta ajena y las empresas dentro de cuyo ámbito de organización y dirección prestan sus servicios (en igual sentido, SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 8; 190/2002, de 17 de octubre, FJ 6; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

A la vista de lo anterior, hemos considerado entre otros ámbitos y dentro del contenido propio de la materia laboral a los efectos del artículo 149.1.7 CE, los siguientes: la ordenación del derecho de huelga, con la fijación de sus contornos y de las garantías precisas para el mantenimiento de los servicios esenciales (STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2); la regulación del registro de convenios colectivos, salvo aquellos preceptos con trascendencia meramente organizativa (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 9); el desarrollo del régimen legal sobre negociación colectiva prevista en la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del estatuto de los trabajadores (SSTC 35/1982, de 14 de junio, FJ 3; y 57/1982, de 27 de julio, FJ 11); las normas que afectan a los elementos esenciales del contrato de trabajo (la prestación de servicios y la contraprestación económica), como es el caso de la determinación de las fiestas laborales al concretar el derecho al descanso y las consecuencias que del mismo se derivan (STC 7/1985, de 25 de enero, FJ 2); la regulación de los contratos de duración determinada y de su infracción por los empresarios, sin que la finalidad de fomento del empleo a la que atiendan deba excluir la naturaleza laboral de la materia (STC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 5); la regulación de las causas de extinción de los contratos de trabajo aunque se pretenda con ella la promoción de rehabilitación de ex toxicómanos y ex drogadictos (STC 360/1993, de 3 de diciembre, FJ 3); 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 (SSTC 360/1993, de 3 de diciembre, FJ 4; 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5 y 95/2002, de 25 de abril, FJ 8); el subsector de seguridad e higiene en el trabajo (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11); la formación profesional continua (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 8; 190/2002, de 17 de octubre, FJ 5; 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 4; 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 4); o, en fin, la determinación de las medidas alternativas a la cuota de reserva en favor de trabajadores discapacitados (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 4).

También conviene recordar que la competencia normativa estatal sobre esta materia es completa «de modo que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11; en igual sentido, SSTC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

En suma, dentro del concepto de «legislación laboral» al que el artículo 149.1.7 CE hace referencia, tienen encaje todas las normas que, con independencia de su rango, regulan –tanto en su aspecto individual como colectivo– la relación laboral, esto es, la relación jurídica existente entre el trabajador asalariado y la empresa para la que presta sus servicios, cuyo estatuto jurídico deriva de la existencia de un contrato de trabajo. Conforme al citado precepto constitucional, el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva sobre esa materia, por lo que a las Comunidades Autónomas les resta únicamente el papel de ejecutar la legislación laboral estatal dictada al respecto.

En efecto, la competencia autonómica en esta materia es sólo de ejecución, e incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5), de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4) y, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad sancionadora en la

materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 8 y 9; y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11).

En esta línea se enmarca el artículo 51.1.1 EAV, que establece que corresponde a la Generalitat Valenciana la ejecución de la legislación del Estado en materia «laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste, y el fomento activo de la ocupación».

4. Por su parte, el artículo 148.1.20 CE, permite que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias sobre «asistencia social», y en el artículo 49.1.24 EAV se determina que la Generalitat Valenciana tiene competencia exclusiva sobre «Servicios Sociales».

Este Tribunal en la STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 6, ya declaró que: «la noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente» y recordó que «es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (en igual sentido, se manifiestan también las SSTC 171/1998, de 23 de junio, FJ 3; 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Conforme a los criterios antes apuntados, hemos incluido, entre otros, en la materia de «asistencia social» prevista en el artículo 148.1.20 CE, los beneficios (derechos económicos, pasivos y profesionales) otorgados por el Parlamento vasco a un círculo de destinatarios caracterizado por haber prestado servicios a la Administración vasca desde el 7 de octubre de 1936 al 6 de enero de 1978 (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 6); las ayudas económicas complementarias a favor de pensionistas de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas otorgadas por la Junta de Andalucía (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 9) y también hemos declarado que la renta básica de emancipación de jóvenes concedida por las Comunidades Autónomas sobre todo en el punto relativo al elevado importe de la renta de alquiler de vivienda se encuadra dentro de la «asistencia social» (por todas, en SSTC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 5, 72/2012, 73/2012 y 77/2012, todas ellas de 16 de abril).

5. Examinados los distintos títulos competenciales invocados por las partes en el presente recurso, hemos de determinar en cuál de ellos se ha de encuadrar la regulación impugnada, labor que requiere tener en cuenta tanto el fin como el contenido de la norma controvertida.

Comenzando por la finalidad de la norma, se hace preciso tener en cuenta que con la Ley 44/2007 se dio cumplimiento a lo previsto en la disposición final quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, que atendía principalmente a la creación del empleo, al fomento de la contratación indefinida y a la mejora de la contratación temporal. La disposición final de la citada Ley 43/2006 acordó la aprobación de una norma con rango de ley que regulase el régimen de las empresas de inserción con el fin de «facilitar el empleo» de los trabajadores en situación de exclusión social, colectivo este último que habiendo sido previamente definido en su disposición adicional segunda, fue incluido junto a las personas discapacitadas en los programas de fomento del empleo regulados en esa Ley.

Con esta finalidad, se pretendía cubrir el vacío normativo existente en la materia, ya que si bien las empresas de inserción venían funcionando en España desde hace varias décadas, no contaban hasta esa fecha con un marco legal a nivel estatal, habiéndose aprobado, tan sólo, normas autonómicas que, con mayor o menor extensión, establecían el régimen jurídico de esa clase de empresas dentro de sus respectivos ámbitos territoriales. Ese era el caso, por lo que a este recurso interesa, de la Generalitat Valenciana, que, unos meses antes de la aprobación de la Ley 44/2007 dictada en cumplimiento de la disposición final quinta, había regulado ya la materia en su propio ámbito a través de la ya citada Ley de las Cortes Valencianas 1/2007, por la que se

regularon las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunidad Valenciana.

En todo caso, se puede afirmar que la previsión relativa a la aprobación de una ley que regulase a las empresas de inserción, se concibió por el legislador como una más de las medidas tendentes a la mejora del empleo y a la eliminación de los desequilibrios y disfunciones del mercado laboral, pues, según señala su preámbulo, el texto legal tuvo por cometido el establecimiento a nivel nacional de un «marco legal para las empresas de inserción» por el que se propiciase y promoviese «el empleo de personas en situación de exclusión para su incorporación al mercado de trabajo», cometido que se había considerado necesario en el programa nacional de reformas del Reino de España y en el IV plan nacional de acción para la inclusión social 2006-2008.

La ley recurrida se inspiró, de un lado, en el artículo 9.2 CE, que ordena a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, participación especialmente necesaria, si cabe, en el caso de aquellas personas que por circunstancias diversas se encuentran en situación de dificultad y exclusión social y de otro lado, en el artículo 35.1 CE, esto es, en el derecho al trabajo, cuyo ejercicio resulta especialmente difícil para los excluidos sociales debido a distintos factores como las carencias sociales, económicas, educativas y de cualificación profesional, la desmotivación personal, el desconocimiento o el abandono de los hábitos sociales y laborales básicos, o la falta de adaptación profesional.

La Ley 44/2007 sigue los objetivos marcados por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, que atendiendo a la finalidad de incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo, persigue dentro de sus programas y medidas de política activa de empleo, la inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social [art. 25.1 h), de la citada Ley 56/2003, en la redacción vigente al tiempo de dictarse la Ley 44/2007]. Asimismo, en esta misma línea, la Ley 56/2003, en la redacción actualmente vigente, contempla entre los «colectivos prioritarios» a los que se destinen los programas de fomento del empleo (art. 19 octies), a las personas en situación de exclusión social y señala, además, que las políticas activas de empleo incluirán [art. 25.1 f)], las «acciones y medidas de inserción laboral de colectivos que, de forma estructural o coyuntural, presentan especiales dificultades para el acceso y la permanencia en el empleo», aclarando que respecto a las personas en situación de exclusión social «se impulsará su contratación a través de las empresas de inserción».

En definitiva, la Ley parte de la importancia que tiene el «empleo» para las personas excluidas, ya que no sólo constituye una fuente de ingresos sino también «el origen de toda una red de relaciones sociales que facilitan la integración», recordándose que en el ámbito comunitario, uno de los objetivos globales de la estrategia europea de empleo es consolidar la inclusión social, prevenir la exclusión del mercado laboral y apoyar la integración en el empleo de las personas desfavorecidas.

6. Una vez analizada la finalidad de la norma impugnada, y prosiguiendo con la labor de determinar el título competencial en el que encaja la normativa impugnada, nos corresponde ahora examinar cada uno de los preceptos de la Ley 44/2007 que se impugnan, a los efectos de comprobar si se encuadran en la materia de «legislación laboral» o de «asistencia social», del modo siguiente:

a) Artículo 1.1: En él se define como objeto de la Ley la regulación del régimen jurídico de las empresas de inserción y el establecimiento de un marco que promueva la inserción laboral de las personas en situación de exclusión a través de esa clase de empresas. Para el cumplimiento de tal objetivo, se aclara que la Ley se extiende al establecimiento de una regulación propia de las empresas de inserción, que permita tanto su consolidación como su desarrollo, así como la determinación de los requisitos precisos para la posterior incorporación del trabajador al mercado ordinario de trabajo y al establecimiento de las medidas necesarias para la promoción de la inserción sociolaboral a través de las empresas de inserción.

El precepto impugnado determina el objeto y la finalidad de la Ley y se dirige al establecimiento del régimen jurídico de un determinado tipo de empresas, las de inserción, para fomentar el empleo de colectivos especialmente desfavorecidos en el mercado de trabajo, facilitando, de este modo, su integración laboral, lo que implica subrayar que se trata de una materia de carácter estrictamente laboral.

b) Artículo 2.1: Este precepto define a las personas que pueden ser contratadas como trabajadores por las empresas de inserción, esto es, las que se encuentran en situación de exclusión social, desempleadas e inscritas en los servicios públicos de empleo y que forman parte de algunos de los colectivos que en ese precepto se enumeran como son los perceptores de rentas mínimas, jóvenes y menores procedentes de instituciones de protección de menores, personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos en proceso de rehabilitación o reinserción social, internos de centros penitenciarios, menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, personas procedentes de centros de alojamiento alternativo y personas procedentes de servicios de prevención e inserción social.

Se trata de una norma que se enmarca dentro del término de «legislación laboral», por cuanto tiene por cometido delimitar uno de los elementos subjetivos que configuran la relación laboral que se instaura, esto es, la determinación de las personas que pueden ser contratadas como trabajadores a los efectos de la Ley 44/2007, por encontrarse en situación de exclusión social. Así, el listado que ofrece ese artículo 2.1 resulta prácticamente coincidente con los colectivos en situación de exclusión social que se señalaban como beneficiarios de bonificaciones en el programa de fomento del empleo establecido en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

c) Artículo 3: Se refiere a los «itinerarios de inserción sociolaboral» aplicables en las empresas de inserción en función de los criterios establecidos por los servicios sociales públicos y los servicios públicos de empleo, de acuerdo con las propias empresas de inserción, con el objetivo de promover la posterior integración del trabajador en el mercado laboral ordinario. También el precepto menciona las «medidas de intervención y acompañamiento» como sucede con los servicios, prestaciones, acciones de orientación, tutoría, formación en el puesto de trabajo y habituación laboral y social, todas ellas encaminadas a resolver las concretas dificultades que afronta el trabajador en el normal desarrollo de su itinerario de inserción.

Resulta claro el encuadramiento del precepto en la materia relativa a «legislación laboral», cuando en él se regula la nota definitoria por excelencia de la relación laboral prestada por las personas en situación de exclusión social en las empresas de inserción, esto es, el sometimiento del trabajador a un «itinerario de inserción» individualizado, así como a la posibilidad de establecer las medidas de intervención y acompañamiento precisas para conseguir su plena integración en el mercado laboral.

d) Artículos 4 y 5: Se refieren, respectivamente, al concepto y requisitos de las empresas de inserción. El artículo 4 define estas últimas como sociedades mercantiles que debidamente calificadas, realizan una actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios y que tiene como fin primordial de su objeto social la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión; el artículo 5 establece, por su parte, los distintos requisitos que deben reunir tal clase de empresas, que han de estar promovidas y participadas por una o varias empresas promotoras, su inscripción registral, el mantenimiento de un porcentaje de trabajadores en proceso de inserción sobre el total de la plantilla, la no realización de actividades económicas distintas a las de su objeto social, la exigencia de reinversión de la mayor parte de los beneficios en la ampliación o mejora de las estructuras productivas o de inserción, la presentación anual de balance social de la actividad, así como contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral.

Estos preceptos, junto al ya examinado artículo 2 que se refiere a las personas que pueden ser contratadas como trabajadores, están destinados a identificar a los sujetos

determinantes de la relación laboral que se regula en la Ley 44/2007 y en este caso, están referidos a la parte empleadora, requiriendo que tenga la forma jurídica de sociedad (mercantil o cooperativa) y que cumpla con unos determinados requisitos para tener la condición de empresa de inserción.

e) Artículo 6: Este precepto define a la «entidad promotora» como la entidad sin ánimo de lucro cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, que promuevan la constitución de empresas de inserción.

Se trata de un precepto que se inscribe también en el ámbito de «legislación laboral», en tanto en cuanto desarrolla la exigencia prevista en el apartado a) del artículo 5 que le precede, y en virtud del cual las empresas de inserción deben estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras.

f) Artículos 7 y 8: En el artículo 7 se regula el requisito de «calificación» necesario para tener la cualidad de empresa de inserción, que será llevada a cabo por el órgano administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre el centro de trabajo. Se prevé, así mismo, la posibilidad de obtener una calificación provisional como empresa de inserción siempre que se cumplan los concretos requisitos del artículo 5 que se enumeran. Por su parte, el artículo 8 trata de la pérdida de la calificación de empresa de inserción, concretando las causas, el órgano competente para declararla, y los efectos.

Estos dos preceptos forman también parte del ámbito de «legislación laboral» en la medida en que coadyuvan a la delimitación de uno de los sujetos de la relación laboral, que es la empresa, estableciendo al efecto un requisito de acreditación para que puedan operar en el tráfico jurídico como empresas de inserción.

g) Artículo 9.3: Según este precepto, las empresas de inserción, una vez inscritas, vendrán obligadas a presentar ante el registro administrativo competente de la Comunidad Autónoma dentro de los plazos que se determinen, la siguiente documentación, sin perjuicio de aquella otra que se pueda establecer por parte de las Comunidades Autónomas: La acreditativa de las modificaciones estatutarias que afecten a su calificación, una vez inscritas en los Registros competentes a su forma jurídica [art. 9.3 a)]; el plan de actividades y el presupuesto de cada año con anterioridad al inicio del mismo [art. 9.3 b)]; y las cuentas anuales, el informe de gestión y el balance social correspondiente al cierre de cada ejercicio económico, sin perjuicio de las obligaciones de depositar las cuentas y el informe de gestión en los Registros que correspondan a su forma jurídica [art. 9.3 c)].

Al igual que en los artículos 4 y 5 se establecen los requisitos que deben reunir las empresas para obtener su calificación como «empresas de inserción», este artículo se dirige a garantizar que las mismas, una vez calificadas, sigan cumpliéndolos durante todo el tiempo que dure su actividad, para lo cual se les exige la presentación de determinada documentación ante el registro competente.

Así, se las obliga, de un lado, a comunicar las eventuales modificaciones estatutarias que puedan afectar a su calificación [art. 9.3 a)], y esta exigencia debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley, que requiere que la empresa de inserción tenga forma jurídica societaria. De otro lado, también se obliga a dichas empresas a la presentación del plan de actividades y presupuesto de cada año con anterioridad al inicio del mismo, así como las cuentas anuales, informe de gestión y balance social correspondiente al cierre de cada ejercicio [art. 9.3 b) y c)], requisito que guarda estrecha relación con los previstos en los apartados d), e) y f) del artículo 5 de esa Ley, que ordenan que la empresa de inserción no realice actividades económicas distintas a las de su objeto social, aplique, al menos, un ochenta por ciento de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción, y, por último, que presente anualmente un balance social de la actividad empresarial.

Sobre este punto, hemos de tener en cuenta que la especificación que en el precepto se realiza de los distintos documentos que han de presentarse ante el registro competente para justificar la concurrencia de los requisitos establecidos en los citados artículos 4 y 5,

no afecta a las competencias de ejecución de la legislación laboral que a las Comunidades Autónomas les corresponde.

Este Tribunal, en la STC 18/1982, de 4 de mayo, FFJJ 9 y 13, subraya que en estos casos hay que tener en cuenta si la norma en cuestión regula aspectos de «organización» del registro, como pueden ser los relativos a la creación del mismo, determinación de su sede, dependencia orgánica, jefatura y competencias, o el aspecto formal de los asientos, en cuyo caso estaríamos ante el ejercicio de competencias organizativas de la Comunidad Autónoma; o, si por el contrario, la norma examinada aborda aspectos de «regulación», tales como determinación de los actos inscribibles, contenido de los asientos, o documentación que ha de presentarse, lo que supondría el ejercicio de la competencia en materia de «legislación laboral».

Pues bien, aplicando este último criterio, el artículo 9.3 no tiene como cometido la regulación de aspectos organizativos internos del registro, sino que establece, en concordancia con lo previsto en los artículos 4 y 5 de esa Ley, una obligación al empresario consistente en la presentación de determinada documentación sujeta a constancia registral a los efectos de comprobar si reúne los requisitos para no perder su calificación como empresa de inserción, lo que supone el ejercicio de una facultad normativa en materia laboral, en coherencia con el aludido criterio jurisprudencial (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 13), pues el examen valorativo contenido en los apartados a) documentación acreditativa de las modificaciones estatutarias, b) plan de actividades y c) cuentas anuales, se refiere a aspectos de relevancia externa relacionados con el acceso o los efectos jurídicos del registro.

h) Artículo 10: El título de dicho capítulo se refiere a «actuaciones de las Administraciones públicas», lo que supone el ejercicio de facultades normativas para delimitar el régimen jurídico de las empresas de inserción en orden a posibilitar el cumplimiento de los objetivos de la Ley y como reconoce el fundamento jurídico 14 de la STC 61/1997, de 20 de marzo, tal descripción no sería susceptible de «incidir sobre el orden constitucional de competencias» encontrándonos ante la ausencia de una vulneración inmediata y real de competencias autonómicas de ejecución.

No obstante, el examen individualizado del precepto permite constatar respecto del apartado primero del artículo 10 que en él se señala que las empresas de inserción, para poder llevar a cabo las actuaciones que afectan a sus trabajadores, podrán disponer de los servicios de intervención y acompañamiento social que realicen los servicios sociales públicos competentes, así como aplicar los itinerarios y procesos de inserción de los trabajadores proporcionados por los servicios públicos de empleo. En este sentido, el texto legal enumera, sin perjuicio de cualquier otra función que determinen las respectivas normativas autonómicas [arts. 10.2 d) y 3 d)], una serie de actuaciones que pueden llevar a efecto las Administraciones públicas en relación con los procesos de inserción, diferenciando los servicios de intervención y acompañamiento que han de realizar los servicios sociales públicos competentes, y los itinerarios y procesos de inserción de los trabajadores proporcionados por los servicios públicos de empleo.

Se contemplan, de este modo, tanto acciones previas a la incorporación de los trabajadores en la empresa, derivadas entre otras circunstancias de la acreditación de su situación de exclusión social, como otras acciones dirigidas al seguimiento de los itinerarios y los procesos de inserción.

Así, las empresas de inserción se relacionan con los servicios sociales públicos para acreditar las situaciones de exclusión social referidas en el artículo 2.1, acceder a los servicios de intervención y acompañamiento social y facilitar el seguimiento que corresponda hacer a los indicados servicios [art. 10.2 a), b) y c)]; y también se relacionan con los servicios públicos de empleo para efectuar el seguimiento de los itinerarios y procesos de inserción, certificar si en los dos años precedentes el trabajador ha prestado servicios en la misma o distinta empresa y la formación adquirida, teniendo en cuenta las competencias descritas en los certificados de profesionalidad del sistema nacional de cualificaciones [art. 10.3 a), b) y c)]

De este modo, el precepto impugnado prevé que la relación laboral que regula la Ley 44/2007 se sujete a la intervención directa de unos servicios externos a la empresa, que califica como servicios públicos competentes, cuya misión fundamental es seguir y apoyar los procesos de inserción sociolaboral de los trabajadores, garantizando así que la empresa cumpla con las obligaciones que le imponen los artículos 2, 3 y 9.

La mera relación de dichas empresas prevista en el recurrido artículo 10 con los referidos servicios, no es constitutiva de vulneración constitucional en la medida en que no se constata la existencia de actos de ejecución cuyo contenido pudiera resultar afectado en su ámbito competencial y, en tal sentido, no cabe reproche de inconstitucionalidad del precepto siempre que se interprete en el sentido apuntado, y así se hará constar en el fallo de esta Sentencia, todo ello, sin perjuicio de reconocer que la Comunidad Autónoma Valenciana en uso de su potestad de autoorganización dispone de su propio registro insertado en el servicio valenciano de ocupación y formación en orden al adecuado ejercicio de sus competencias de ejecución.

i) Disposición adicional quinta: Señala que los informes que se soliciten a los servicios sociales públicos competentes en virtud de lo establecido en el capítulo IV de esa Ley (esto es, el capítulo que regula las relaciones laborales de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción), deberán emitirse en un plazo máximo de diez días.

Esta disposición completa lo dispuesto en el capítulo IV de la Ley, que no ha sido objeto de impugnación en el recurso, fijando el plazo para que se emitan por los servicios sociales públicos los informes que se soliciten al amparo del citado capítulo, razones que desvirtúan la supuesta inconstitucionalidad del precepto.

j) Las disposiciones transitorias disponen lo siguiente:

«Disposición transitoria primera. *Adaptación de las empresas de inserción y de las normas autonómicas a las previsiones de la Ley.*

1. Las empresas de inserción ya existentes a la fecha de entrada en vigor de la Ley, para acogerse a lo regulado en la misma, deberán adaptarse a sus previsiones en un plazo de un año a partir de dicha entrada en vigor.

2. Las previsiones contenidas en los artículos 7 y 9 a efectos de calificación y registro de las empresas de inserción, serán objeto de adaptación por parte de las Comunidades Autónomas en un plazo no superior a seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

3. Los contratos de trabajo celebrados antes de la entrada en vigor de esta Ley continuarán rigiéndose por la normativa legal o convencional a cuyo amparo se celebraron.»

«Disposición transitoria segunda. *Adaptación de determinadas entidades a las previsiones de la Ley.*

1. Las Fundaciones y Asociaciones que mantengan actividades de inserción sociolaboral a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, dentro del año siguiente a dicha fecha, como tales entidades y para el referido ámbito funcional, podrán solicitar su inscripción en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción, y ser calificadas provisionalmente como tales, siempre que sus actividades se correspondan con las definidas para estas empresas y cumplan los demás requisitos que para su constitución establece la presente norma.

2. La calificación provisional será por un periodo transitorio de dos años, durante el cual, para adquirir la calificación definitiva como empresas de inserción, deberán adoptar la forma jurídica de sociedad mercantil o sociedad cooperativa.»

«Disposición transitoria tercera. *Competencias en materia registral.*

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales podrá ejercer las funciones a que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 7 y en el apartado 1 del artículo 9

de esta Ley hasta que las Comunidades Autónomas estén en disposición de ejercerlas.»

Tales disposiciones, en la medida en que se limitan a regular la adaptación de la realidad preexistente a la nueva normativa laboral sin interferir en las competencias de autoorganización interna de la respectiva Comunidad Autónoma, se insertan sin duda alguna en la competencia estatal sobre legislación laboral ex artículo 149.1.7 CE.

Hay que hacer, no obstante, dos excepciones: a) el apartado segundo de la disposición transitoria primera, en la medida en que remite a las Comunidades Autónomas la adaptación de las previsiones contenidas en los artículos 7 y 9, no es conforme con el reparto constitucional de competencias, pues en éste se atribuye al Estado la legislación laboral en su integridad, no siendo posible que el Estado haga dejación de esta atribución remitiendo su ejercicio a las Comunidades Autónomas porque, como hemos declarado reiteradamente, las competencias tienen carácter irrenunciable [SSTC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4 a); y 177/2012, 15 de octubre, FJ 3]; b) la disposición transitoria tercera también es contraria al orden constitucional de competencia en tanto que acude a la supletoriedad para justificar una actuación administrativa en un ámbito de competencia autonómica, lo que ya descartamos en la STC 103/1989, FJ 4 c), cuando dijimos «que la supletoriedad declarada por su tan repetida disposición adicional lo es respecto de las normas que puedan dictar las Comunidades Autónomas ‘que ostenten competencias en la materia’, [pero] es bien claro que la supletoriedad no puede justificar una actuación administrativa en ámbitos de competencia autonómica».

Tales consideraciones concluyen reconociendo la inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera, apartado segundo, y tercera.

k) Disposición final quinta: El precepto establece que la Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE), sin perjuicio de las competencias autonómicas en materia de «asistencia social», lo que supone que no existen razones válidas para justificar la inconstitucionalidad de dicha disposición, después de asumir que el contenido básico de la ley recurrida se inserta en el ámbito laboral, lo que también evidencia la innecesariedad del precepto.

7. En suma, la normativa impugnada en este recurso contiene el régimen jurídico de las empresas de inserción, determinando los elementos subjetivos de la relación laboral que se regula al comprender las personas que pueden ser contratadas como trabajadores y los requisitos que han de reunir las empresas para ser calificadas como de inserción.

La regulación legal también define los elementos que distinguen al trabajo efectuado en ese específico entorno laboral, la existencia de un itinerario de inserción sociolaboral y las medidas de intervención, acompañamiento, y colaboración de la Administración pública en los procesos de inserción.

Por consiguiente, no cabe, como se postula en el recurso, el encaje de la regulación impugnada dentro del ámbito de la «asistencia social» (art. 49.1.24 EAV en conexión con el art. 148.1.20 CE), al tratarse, como ha quedado expuesto, de una ordenación de índole laboral, con las peculiaridades subrayadas en atención a los sujetos a los que afecta y no de un «mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social, y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

8. En contra de lo mantenido por la Generalitat de la Comunidad Valenciana en el recurso de inconstitucionalidad planteado, con independencia de que en este supuesto el contrato de trabajo pueda tener como finalidad la integración social de determinados colectivos especialmente desfavorecidos, hay que tener en cuenta que tal objetivo puede ser atendido de muy diversas formas por los poderes públicos, es decir, no sólo mediante técnicas de asistencia social, sino también mediante la adopción, como es el caso, de medidas de índole laboral. En otras palabras, el hecho de que la Ley persiga la integración del contratado en el mercado de trabajo y, en términos generales, en la sociedad, no elimina la realidad expresada, esto es, que se trata de una ley que se enmarca dentro de la «legislación laboral» en la medida que ofrece una regulación de una materia atinente a

la relación laboral, proporcionando el régimen jurídico del trabajo que se desarrolla en las empresas de inserción.

Por ello, resulta claro al examinar el contenido de cada uno de los preceptos recurridos en este recurso, que la normativa estatal cuestionada se enmarca en el concepto de «legislación laboral» por cuanto regula una materia laboral como lo es la relativa al régimen jurídico aplicable al trabajo que se desenvuelve en las empresas de inserción, con el objetivo de fomentar el empleo de las personas en situación de exclusión social.

Finalmente, también hemos de rechazar el reproche realizado en el recurso respecto a la falta de especificación en la normativa impugnada de su carácter de básica, toda vez que la misma se dictó con fundamento en el artículo 149.1.7 CE, precepto que, como ha quedado dicho, otorga al Estado una competencia normativa plena en materia de legislación laboral.

9. Los razonamientos expuestos conducen a la conclusión que la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción que se impugna, se ha dictado en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de «legislación laboral» ex artículo 149.1.7 CE, sin invadir la competencia que a la Generalitat Valenciana le corresponden sobre «asistencia social» (art. 49.1.24 EAV) a salvo de la declaración de la inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera, apartado dos, de la disposición transitoria tercera y siempre que el artículo 10 recurrido se interprete en la forma prevista en el fundamento jurídico 6, letra h) de esta Sentencia.

#### FALLO

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

Ha decidido

- 1.º Declarar inconstitucionales las disposiciones transitorias primera, apartado segundo, y tercera de la Ley 44/2007 de 13 de diciembre.
- 2.º Que el artículo 10 de dicha ley es conforme a la Constitución en la forma expresada en el fundamento jurídico 6, letra h) de esta Sentencia.
- 3.º Desestimar en todo lo demás el recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2136-2008*

En el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con pleno respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la Sentencia, formulo el presente Voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición discrepante con el fallo y con la línea argumental que lo sustenta, basados en los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

1. La Sentencia considera que todo el contenido de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, encuentra acogida en el título del artículo 149.1.7 CE, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de legislación laboral, quedando limitada por ello la intervención de las Comunidades Autónomas al ejercicio de la competencia de ejecución. Por tal razón, el fallo de la Sentencia de la que discrepo se limita a efectuar un pronunciamiento

interpretativo de conformidad respecto del artículo 10.3, y a declarar inconstitucionales las disposiciones transitorias primera, apartado 2, y tercera, la primera de ellas no porque lesione las competencias autonómicas, sino por vulnerar la competencia estatal ex artículo 149.1.7 CE, al reconocer a las Comunidades Autónomas una competencia normativa que no pueden ostentar.

No puedo compartir las conclusiones a las que llega la Sentencia, porque, a mi juicio, efectúa una desmesurada extensión del título estatal previsto en el citado artículo 149.1.7 CE para incluir en el mismo el conjunto del contenido de la ley impugnada, abarcando de este modo aspectos que no pertenecen, *stricto sensu*, al ámbito de la relación laboral, con la consecuencia subsiguiente de eliminar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas intervengan en la materia propia de dicha ley en virtud de sus legítimas competencias estatutarias, señaladamente, las referidas a «servicios sociales», invocadas en su recurso por la Generalitat Valenciana.

2. En mi opinión, la operación de encuadramiento material de la regulación que realiza la Sentencia en el presente caso no se ajusta a la doctrina de este Tribunal sobre el particular, de acuerdo con la cual, para realizar el encuadramiento de una controversia competencial como la que late en el recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa, se han de considerar «tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla aplicable al caso» (por todas, STC 331/2005, de 15 de diciembre, FJ 3).

En primer lugar, coincido con la afirmación contenida en el fundamento jurídico 3 de la Sentencia, con cita de la STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2) –aunque luego no se extraigan de ello las pertinentes consecuencias–, en el sentido de que el término «laboral» previsto en el artículo 149.1.7 CE no puede entenderse como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo, sino que debe ceñirse a un concepto preciso y restringido, entendiéndose como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral. Y subrayo la expresión «directamente» porque, posteriormente, a la hora de analizar el concreto contenido de los preceptos examinados, la Sentencia olvida ese adverbio para incluir dentro de la legislación laboral extremos que sólo de manera mediata o remota tienen conexión con la relación laboral que se regula en el capítulo IV de la Ley 44/2007.

Ciertamente, acto seguido, la Sentencia se refiere a algunos ámbitos que este Tribunal ha considerado incluidos dentro del contenido propio de la materia laboral a los efectos del artículo 149.1.7 CE, dentro de los cuales considero necesario destacar la referencia a «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», que se apoya en las SSTC 360/1993, de 3 de diciembre, FJ 4; 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5; y 95/2002, de 25 de abril, FJ 8, y que considero fundada en una interpretación desviada de dichos pronunciamientos. Así, la STC 360/1993 se refiere a un conflicto planteado en relación con una normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco que establecía unas causas de extinción de contratos de trabajo promovidos para la reinserción y rehabilitación de drogodependientes, que innovaban las establecidas en el Estatuto de los trabajadores. Por esa razón, cuando la citada Sentencia afirmaba en su fundamento jurídico 4 que no servía el argumento de la subsunción de la competencia en la materia relativa al fomento del empleo, porque la finalidad de la medida no excluía la naturaleza laboral de la materia, lo que estaba señalando es que, frente a la indudable naturaleza laboral de las causas de extinción de un contrato de trabajo, no podía oponerse la finalidad de fomento de empleo que la norma autonómica perseguía en su conjunto.

Por su parte, la STC 195/1996 no contiene una afirmación tan general como la que le atribuye la Sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno. Dicha Sentencia, que resuelve la impugnación de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones del orden social, afirma en su fundamento jurídico 5:

«La Ley recurrida, tras definir con carácter genérico lo que ha de entenderse por infracciones en materia de colocación y empleo y protección por desempleo

(art. 25), tipifica en la Sección 1.ª del Capítulo Cuarto las “infracciones de los empresarios en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo, en general, y formación profesional ocupacional”, rúbrica a la que la Ley 11/1994 ha añadido las infracciones de las agencias de colocación. Así, se hace con detalle en los artículos 26 (infracciones leves), 27 (infracciones graves) y 28.1, 2 y 4 (infracciones muy graves).

De la lectura de los preceptos citados se infiere con toda claridad que han de ubicarse en la materia “legislación laboral” (art. 149.1.7.ª C.E.), pues tipifican las infracciones de deberes y prohibiciones legalmente impuestos a los empresarios –principalmente por el Estatuto de los Trabajadores (E.T.) en sus artículos 16 y 17– respecto de las actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios. Este encuadramiento de dichos preceptos en la materia laboral implica que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 149.1.7.ª C.E. y 12.2 E.A.P.V., corresponde al País Vasco la potestad sancionadora sobre las infracciones mencionadas que se cometan en su ámbito territorial, cosa que no impide en modo alguno la Ley recurrida en el presente proceso.»

Puede apreciarse sin problema que la *ratio* para concluir que los preceptos sobre cuya constitucionalidad se discutía se ubicaban en la materia «legislación laboral» fue que se trataba de infracciones respecto a «actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios». En efecto, la sección 1 del capítulo cuarto de la ley impugnada, a la que se refiere la STC 195/1996 en el fragmento transcrito, tipifica diversos comportamientos, la mayor parte de los cuales no tienen que ver con la realización en sí de actividades de formación profesional ocupacional, sino con incumplimientos de obligaciones con el Instituto Nacional de Empleo y otras entidades. Significativamente, en cuanto a la no aplicación o la desviación de las ayudas, se especifica que la infracción se refiere a las ayudas o subvenciones a la formación profesional ocupacional «concedidas, financiadas o garantizadas, en todo o en parte, por el Estado», dejando claro que cuando las ayudas sean concedidas, financiadas o garantizadas por las Comunidades Autónomas la infracción no sería aplicable (sin perjuicio de que cada Comunidad Autónoma tipifique las conductas correspondientes). En suma, no se trata de que todas las materias a las que se refiere la Sentencia de la que discrepo queden incluidas en la «legislación laboral», sino que lo que pertenece a dicha materia son las infracciones que cometan los empresarios en relación con dichos aspectos con trascendencia en el ámbito propio de la relación laboral.

Finalmente, la STC 95/2002, de 25 de abril, que en su fundamento jurídico 8 se limita a transcribir la STC 195/1996, no puede, en cualquier caso, servir de parámetro de enjuiciamiento en nuestro supuesto, ya que su objeto estaba constituido por un recurso de inconstitucionalidad y un conflicto positivo de competencias en materia de formación continua de trabajadores ocupados, aspecto que, indudablemente, pertenece al ámbito de la legislación laboral, pero que no presenta identidad con el supuesto que aquí nos ocupa.

3. Para proseguir la labor de encuadre material y competencial de la regulación discutida era preciso, en segundo lugar, atender al objeto, finalidad y contenido de la misma. Y, en este aspecto, el preámbulo de la Ley 44/2007 es meridianamente claro al poner de manifiesto dicha finalidad, partiendo del mandato del artículo 9.2 CE, «que motiva al legislador para que contemple la necesidad de establecer cauces adecuados que faciliten tal participación, especialmente la de aquellas personas que por circunstancias diversas se encuentren en situaciones de dificultad y exclusión social»; personas particularmente desfavorecidas, en situaciones de marginación o de exclusión, que «encuentran especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, debido a sus carencias sociales, económicas, educativas y de cualificación laboral», con lo que el ejercicio de un trabajo «presenta para ellas numerosos problemas debido a la desmotivación personal, al desconocimiento o abandono de los hábitos sociales y laborales básicos, así como a la carencia de niveles educativos mínimos y la falta de adaptación profesional». Asimismo, pone de relieve el preámbulo la necesidad de

relacionar el mundo del empleo con los procesos de integración social, en cuanto fuente de ingresos y potenciador de relaciones sociales, siendo esencial, por la dificultad de participación normal en los mecanismos habituales de formación e inserción laboral, «involucrar en la lucha contra la exclusión social a las diferentes Administraciones Públicas, dentro de sus ámbitos de competencias y medios, a través de acciones de integración encaminadas a potenciar la plena participación de los colectivos afectados», ya que, «[l]a eficacia de las políticas de los poderes públicos destinadas a promover el empleo y lucha contra la exclusión social dependerá de la capacidad que éstos tengan para dar respuesta a dichas situaciones y para implicarse en las correspondientes soluciones».

De esta exposición del preámbulo de la Ley se deduce sin especial esfuerzo que el objeto y la finalidad de la misma es procurar la inserción social de personas en situaciones de dificultad y exclusión social, y que ello se trata de llevar a cabo a través de una política de empleo, es decir, utilizando el empleo como un instrumento para procurar esa integración social, de forma que se haga efectiva la participación de todos los ciudadanos a la que se refiere el artículo 9.2 CE. Quiere ello decir que la finalidad primordial de la norma es facilitar la integración de personas en situación de exclusión social, desarrollando al propio tiempo una política de empleo con dichas personas, por considerar el legislador que es la mejor manera de que esa integración se produzca efectivamente. El dato de que esa integración se lleve a cabo a través de empresas de inserción que contratarán a las personas en situación de exclusión social es un aspecto puramente instrumental al servicio de esas políticas sociales que no altera la anterior conclusión. Este carácter instrumental queda recogido en el propio preámbulo de la Ley (apartado II), cuando afirma que se trata de «regular las empresas de inserción con el objetivo de servir como un instrumento más a la inserción de los sectores excluidos de la sociedad, articulándose en este caso tal inserción a través de una prestación laboral en la empresa de inserción que permita la transición de la persona en situación de exclusión social al empleo ordinario».

La situación es análoga a la contemplada en la STC 36/2012, de 15 de marzo, referida a la renta básica de emancipación regulada por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, en la cual llegamos a la conclusión (alterando el criterio sentado en la STC 129/2010, de 29 de noviembre) de que la materia en la que se encuadraba la disposición cuestionada no era la de vivienda, sino la de asistencia social, ya que aquella presentaba tan sólo una relación mediata o instrumental con la misma, «en la medida en que el fin primordial de facilitar el acceso a una vivienda en alquiler es el de fomentar la emancipación de un segmento determinado de la población» (FJ 5).

Así pues, no es posible que el instrumento para el desarrollo de la política de que se trata, es decir, las empresas de inserción y la relación laboral que se establecerá entre éstas y los trabajadores en situación de exclusión social, absorba y anule la finalidad esencial de la Ley para prevalecer sobre ella. Y es que el hecho de que se puedan utilizar el Derecho mercantil o el laboral de manera instrumental para conseguir la finalidad perseguida no convierte a la regulación íntegramente en legislación mercantil o laboral.

De este modo, parece evidente que la Ley 44/2007 no puede ser incardinada en la materia laboral a los efectos del artículo 149.1.7 CE, sino en la materia de asistencia social, sobre la que ostentan competencias legislativas y ejecutivas las Comunidades Autónomas (en el caso de la Comunidad Valenciana, señaladamente, el artículo 49.1.24 de su Estatuto de Autonomía, referido a «Servicios Sociales» y las competencias específicas relacionadas con dicho título), que se ha de relacionar con el fomento del empleo, materia con la que se encuentra estrechamente imbricada en el presente caso, en la medida en que se da respuesta a una problemática social a través de una política de empleo. Evidentemente, este encuadre material permite intervenir al Estado, no en virtud de la asistencia social, materia sobre la que carece de competencias, y tampoco amparándose en el título del artículo 149.1.7 CE –ya que la política de empleo, a pesar de ser una materia conexas, no pertenece a la materia laboral–, sino en virtud del título que le otorga el artículo 149.1.13 CE sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo

que conlleva la consecuencia de que no se pueda privar a las Comunidades Autónomas de establecer las regulaciones que tengan por convenientes en aplicación de sus propias políticas sociales y económicas, ya que la reseñada competencia estatal no tiene un alcance legislativo tan intenso como el que presenta la relativa a la legislación laboral.

Que ello es así lo demuestra el propio articulado de la Ley, con continuas llamadas a la intervención de los servicios sociales públicos competentes (entre los que se incluyen expresamente los de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 2.2) a efectos de la acreditación de la situación de exclusión social (art. 2.2), fijación de los criterios a efectos de determinación de los itinerarios de inserción sociolaboral (art. 3.1), disposición de los servicios de intervención y acompañamiento social que realicen los servicios sociales públicos y necesidad de que las empresas de inserción se relacionen con éstos a efectos de desarrollar sus cometidos (art. 10.1 y 2), o el ejercicio por los mismos servicios sociales de la competencia de evaluar, coordinar y velar por el cumplimiento de los fines previstos en la norma respecto a las empresas de inserción en su ámbito territorial y competencial (disposición adicional tercera). Llamadas todas ellas que no tendrían sentido si realmente nos estuviéramos moviendo en el estricto ámbito de lo laboral.

Pero todavía ponen de manifiesto de manera más patente el incorrecto encuadre de la ley en el título del artículo 149.1.7 CE las diversas remisiones que la misma contiene a la regulación por parte de las Comunidades Autónomas de algunos aspectos dentro de esta materia, eventualidad a la que no habría lugar si nos encontráramos realmente en la materia laboral, respecto de la cual las competencias de las Comunidades Autónomas son únicamente de ejecución de la legislación del Estado. Esto es lo que ocurre con el artículo 9.3, que se refiere a la documentación que deben presentar las empresas de inserción en el registro administrativo competente de la Comunidad Autónoma, «sin perjuicio de aquella otra que se pueda establecer por parte de las Comunidades Autónomas», o con el artículo 10.2 d), según el cual las empresas de inserción se relacionarán con los servicios sociales públicos competentes a efectos de «cualquier otra función que determinen las respectivas normativas autonómicas». Asimismo, la disposición transitoria primera, apartado 2, establece que las previsiones de los artículos 7 y 9 «serán objeto de adaptación por parte de las Comunidades Autónomas en un plazo no superior a seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley», disposición que, precisamente por resultar incompatible con la competencia estatal ex artículo 149.1.7 CE, ha sido declarada inconstitucional por la Sentencia aprobada por la mayoría del Pleno, cuestión a la que me referiré posteriormente. Finalmente, resume de manera clara cuanto hasta aquí vengo defendiendo la disposición final segunda, apartado 3, según la cual «las Comunidades Autónomas podrán dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley en el marco de sus competencias», enunciado que revela definitivamente las aporías de la inclusión del conjunto de la ley en el título del artículo 149.1.7 CE.

4. Con estas premisas de partida, es evidente, a mi juicio, que las conclusiones extraídas del examen del articulado de la Ley 44/2007 deberían haber sido otras muy distintas. Es indudable, ante todo, que su capítulo IV, que se refiere a las relaciones laborales de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción, regula directamente la relación laboral que se establece y tiene su preciso encaje en la competencia del artículo 149.1.7 CE. Sin embargo, no se puede llegar a la misma conclusión con respecto al resto de los preceptos de la Ley y, más en concreto, en cuanto a los que son objeto de impugnación por la Generalitat Valenciana, que no pueden ser incluidos en manera alguna en el referido título, como de hecho hace la disposición final quinta.

a) Evidentemente, atendida la finalidad primordial que, en mi opinión, se ha de asignar a la regulación examinada, el artículo 1.1 no puede ser considerado como legislación laboral a los efectos de su inclusión en el reiterado artículo 149.1.7 CE.

b) A la misma conclusión se ha de llegar en cuanto al artículo 2.1, que la Sentencia enmarca dentro del término «legislación laboral» porque «tiene por cometido delimitar

uno de los elementos subjetivos que configura la relación laboral que se instaura». Entiendo que el precepto se dedica a definir qué se entiende por personas en situación de exclusión social, presentando tan sólo una relación mediata con lo que, según nuestra reiterada doctrina, ha de entenderse como legislación laboral (regulación directa de la relación laboral), presentando una directa correspondencia, en cambio, con la materia de la asistencia social.

c) Tampoco el artículo 3 (referido al itinerario de inserción sociolaboral y de servicios de intervención y acompañamiento por medio de empresas de inserción) puede tener el encuadre que le asigna la Sentencia, ya que no se refiere solamente a actuaciones estrictamente «laborales», previendo incluso la intervención de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales a través de los servicios sociales públicos competentes fijando criterios para la aplicación de los itinerarios de inserción sociolaboral.

d) Por su parte, los artículos 4 y 5, referidos, respectivamente, al concepto y a los requisitos que deben reunir las empresas de inserción, que la Sentencia considera incluidos en el ámbito laboral porque, al igual que el artículo 2, identifica a uno de los sujetos de la relación laboral, considero que no pueden quedar incluidos en dicha materia, so pena de extenderla más allá de sus límites propios, ya que los preceptos reseñados no se limitan a identificar al empleador, sino que establecen las condiciones que deben cumplir las empresas de inserción, yendo más allá de lo que, por ejemplo, hace el estatuto de los trabajadores a la hora de identificar al empresario o empleador. En mi opinión, sólo puede ser legislación laboral aquello que tenga que ver estrictamente con la regulación del contrato de trabajo, y el hecho de que las empresas de inserción den trabajo a determinadas personas en situación de exclusión social no significa necesariamente que cualquier regulación que recaiga sobre las características de tales empresas sea legislación laboral. Si lleváramos hasta sus últimas consecuencias el argumento de la Sentencia, llegaríamos a la conclusión de que la determinación de todas las condiciones que debe reunir una empresa, cualquiera que sea el ámbito económico en el que intervenga (sanitario, educativo, comercial, etc.), y pertenezca al sector público o privado, quedaría incluida dentro de la legislación laboral por el solo hecho de que vaya a contratar trabajadores en régimen laboral.

e) Aún más evidente resulta la cuestión en relación con el artículo 6, relativo a las entidades promotoras de las empresas de inserción (entidades sin ánimo de lucro, asociaciones no lucrativas y fundaciones cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente favorecidas), que presenta una conexión directa con la asistencia social y remota con la relación laboral, por lo que su inclusión en el ámbito propio del artículo 149.1.7 CE supondría dar a éste una extensión desmesurada.

f) La misma conclusión se debe alcanzar en cuanto a los artículos 7 y 8, reguladores de la calificación de las empresas de inserción y de la pérdida de dicha calificación, que la Sentencia incluye en el ámbito de la «legislación laboral» con el argumento de que coadyuvan a la delimitación de uno de los sujetos de la relación laboral, lo que ya, de por sí, pone de relieve la escasa relación directa que su contenido presenta en orden a la regulación de la relación laboral.

g) Con respecto al artículo 9.3, aparte de que al referirse a la documentación que han de presentar las empresas en el registro competente presenta nula conexión con la materia laboral, desde el momento en que contiene –como antes ya he expuesto– una previsión que permite a las Comunidades Autónomas el establecimiento de otra documentación que deba presentarse (lo que no se limita a una mera función de ejecución), no puede ser legislación laboral ya que dicha posibilidad quedaría excluida si tal fuera la materia ante la que nos halláramos.

h) A mi juicio, el artículo 10 no puede ser considerado de ninguna manera legislación laboral, ya que prevé la posibilidad de que las empresas de inserción dispongan de los servicios de intervención y acompañamiento social que realicen los servicios sociales públicos (entre ellos, los de las Comunidades Autónomas), estableciendo los supuestos en los que han de relacionarse las empresas con dichos servicios sociales públicos, entre otros, los que puedan determinar las normas autonómicas. La Sentencia no señala en

este caso que el precepto tenga tal encaje material, sino que no produce una vulneración inmediata y real de competencias autonómicas de ejecución, argumento que no es sostenible desde el momento en que la Comunidad Autónoma recurrente ostenta en la materia de asistencia social no sólo competencias ejecutivas sino también normativas, que se verían cercenadas por el precepto analizado al ponerlo en relación con la disposición final quinta.

i) En cuanto a la disposición transitoria primera, apartado 2, considero absolutamente impropcedente la argumentación y el fallo que en relación con la misma se ha producido en la Sentencia de la que muestro mi discrepancia. Bien es cierto que este Tribunal puede fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya sido invocado o no en el curso del proceso (art. 39.2 LOTC), pero no lo es menos que el recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa contiene una *vindicatio potestatis*, a través de la cual la Comunidad Autónoma recurrente demanda el reconocimiento de su competencia y la declaración de que la regulación estatal la vulnera. En este sentido, este Tribunal sí se encuentra vinculado por las pretensiones articuladas por las partes, de manera que podrá concluir que la competencia corresponde o no corresponde a la Comunidad Autónoma en función de los argumentos constitucionales alegados por las partes o bien por otros distintos, mas lo que en ningún caso puede es efectuar un pronunciamiento de inconstitucionalidad de la referida disposición transitoria porque vulnera la competencia del Estado, ya que tal pretensión competencial no ha sido deducida oportunamente ante este Tribunal Constitucional por nadie legitimado para ello, de suerte que al realizar el pronunciamiento contenido en el apartado 1 del fallo la Sentencia ha incurrido, a mi modo de ver, en incongruencia *extra petita*, produciéndose la paradójica situación de que la Comunidad Autónoma Valenciana, que ha acudido ante este Tribunal reivindicando su competencia, obtiene una respuesta que no sólo no le reconoce la competencia reclamada, sino que, incluso, se la restringe más aún.

j) Finalmente, y como lógica conclusión a lo que hasta aquí ha quedado expuesto, la disposición final quinta debe reputarse inconstitucional en la medida en que ampara la totalidad de la Ley 44/2007 en el título del artículo 149.1.7 CE, que sólo instrumentalmente tiene cabida en la misma, en el estricto aspecto referido a la regulación de la relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social con las empresas de inserción social. La consecuencia de ello es que la Sentencia no sólo debería haber declarado la inconstitucionalidad de ésta sino que también tendría que haber dilucidado si el contenido de los preceptos impugnados encontraba justificación o no en el título del artículo 149.1.13 CE.

Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil doce.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.