

STC 159/2016, de 22 de septiembre de 2016

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2257-2016, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno, contra los arts. 33, 36 —en sus apartados 1 a 4—, 39, 40, 41, 44 y 59 a 64 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Han comparecido y formulado alegaciones la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 25 de abril de 2016, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 33, 36 —en sus apartados 1 a 4—, 39, 40, 41, 44 y 59 a 64 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

2. Los motivos de este recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) El escrito de interposición del recurso comienza recordando el título competencial que ampara la competencia estatal y que resulta infringido por la ley autonómica objeto de recurso. Así, señala que el presente recurso se fundamenta en la vulneración, por parte de los

artículos específicamente objeto de impugnación, del art. 149.1.7 CE el cual atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado reproduce la doctrina constitucional sobre este título competencial, y afirma que la competencia autonómica, en el caso amparada en el art. 170 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (“Trabajo y Relaciones Laborales”), sólo cabe entenderla en cuanto a la ejecución de la legislación estatal, sin que en ningún caso comprenda la de aprobación de normas de rango legal ni de desarrollo reglamentario, sino que esa expresión competencia ejecutiva se ciñe a la regulación sustantiva contenida en la legislación estatal.

b) A continuación se realiza un análisis particular de cada uno de los preceptos objeto de impugnación.

Por lo que se refiere al artículo 33, que regula la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo en las empresas, señala que el contenido de este precepto autonómico resulta similar y materialmente coincidente con lo dispuesto en el art. 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Afirma que es claro que este artículo de la ley estatal impone a las empresas y a las representantes de los trabajadores determinadas obligaciones dirigidas a evitar el acoso sexual en el ámbito laboral, del mismo modo que también lo hace el art. 33 de la Ley autonómica impugnada. Así, la aprobación de esta ley autonómica supone incidir en una competencia estatal exclusiva que ostenta el Estado conforme al título competencial del art. 149.1.7 CE.

Dicho artículo 33 establece una regulación en un campo material de actuación en el que a las Comunidades Autónomas solo se le atribuye el ejercicio de competencias de ejecución, esto es, de adoptar tan sólo las decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las normas jurídicas, tanto en sentido formal como material, dictadas por quien ostenta la competencia de normación conforme a la Constitución. De ahí la consideración de su inconstitucionalidad, y cita la STC 341/2005, FJ 9, en relación con la reproducción de normas estatales en otras de ámbito autonómico.

c) En relación con el art. 36 de la Ley autonómica 17/2015, sobre los planes de igualdad en las empresas, afirma que la ley autonómica establece una regulación general, con rango

formal de ley, en gran medida coincidente, y en sus objetivos de regulación, con la establecida por la Ley Orgánica 3/2007, cuyo artículo 45 versa asimismo sobre la elaboración y aplicación de los planes de igualdad, y su artículo 46 regula el contenido propio de esta clase de planes.

La normativa estatal se dicta en este caso al amparo del art. 149.1.7 CE, por considerar que los planes de igualdad en el seno de las empresas, en el mundo del trabajo, forma parte de la legislación laboral que sólo al Estado compete establecer, y en consecuencia no cabe admitir que una Comunidad Autónoma pueda aprobar una regulación general propia, que tal regulación va más allá de las competencias puramente ejecutivas que en materia laboral tienen atribuidas las Comunidades Autónomas y que deben en todo caso ejercerse en el marco normativo definido por el propio Estado, de acuerdo con la doctrina legal que la jurisprudencia constitucional ha señalado.

d) El artículo 39 de la Ley 17/2015, de la Generalitat, crea y regula la figura del “responsable sindical de igualdad”. Este precepto afecta de forma directa a la acción sindical en el seno de la empresa y, por tanto, al derecho fundamental a la libertad sindical, garantizado por el art. 7 CE y regulado mediante Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. La norma autonómica incide en este ámbito, limitando el derecho de libertad sindical, en la medida en que impone a los sindicatos la obligación de contar con un responsable sindical de igualdad y en cierto modo regula su status y funciones. Invade claramente la competencia del Estado en materia de legislación laboral.

No resulta admisible que una ley autonómica configure el órgano de representación sindical, su estructura y composición, ni que fije cuáles son las funciones del mismo. Ello afecta al derecho fundamental de negociación colectiva, incidiendo indebidamente en el ámbito material de competencia del Estado.

e) Por lo que se refiere al art. 40, que regula la presencia de mujeres y hombres en la negociación colectiva, afirma que establece una regulación de la composición y funcionamiento de los órganos de negociación colectiva, incidiendo en la configuración aunque sea parcial de un derecho fundamental el cual forma parte del ámbito material de competencia exclusiva del Estado para su regulación.

Esa competencia estatal exclusiva de normación alcanza también, afirma el Abogado del Estado, o resulta también afectada negativamente, por la obligación que el apartado 2 del artículo impone a la Administración pública de exigir, a su vez, a las empresas la hoja estadística a fin de comprobar el cumplimiento del precepto. La ley aquí impone tanto a la Administración como a las empresas una obligación de actuación en el campo propio del derecho laboral sustantivo. No se trata de una mera obligación de organización de servicios internos, sino de un deber de acreditación del cumplimiento de una obligación precisa establecida por la ley en el ámbito de las relaciones laborales.

A este respecto señala que la información que debe constar en la hoja estadística de convenios colectivos de empresa se encuentra detallada en el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios colectivos de trabajo.

f) En relación con el artículo. 41, que regula la incorporación de la perspectiva de género en los expedientes de regulación de empleo, señala el Abogado del Estado que es claro que la regulación de los expedientes de regulación de empleo, como aspectos que afectan de modo nuclear a lo que es una regulación general y sustantiva de un aspecto fundamental del derecho laboral, constituye un ámbito constitucional de regulación exclusiva del Estado conforme a la definición jurisprudencial que del concepto “Derecho laboral” se deriva del art. 149.1.7 CE. Su regulación, por tanto, queda reservada al Estado, y además se trata de una materia laboral que se encuentra disciplinada a nivel normativo de ley formal en el art. 51 de la Ley del estatuto de los trabajadores (LET).

Añade que la presentación de un plan de acompañamiento social, similar al que exige ahora el art. 41 de la ley autonómica, lo exigía también el art. 51 LET y, sin embargo, fue suprimida esa exigencia por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Sobre la base de estas normas estatales no puede la Comunidad Autónoma emanar otras que alteren la regulación exigiendo más o menos requisitos o estableciendo una regulación paralela, o incluso coincidente si es a nivel normativo. Además, afirma, el art. 41 de la ley 17/2015 afecta también a las funciones de la inspección de trabajo. El régimen jurídico de la inspección de trabajo se halla regulado en la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de inspección de trabajo y Seguridad Social, como servicio del Estado que ejerce la vigilancia

del cumplimiento de la norma del orden social. Y es en el marco de esas funciones de control donde se incardinan las funciones de vigilancia y control de la adecuación al ordenamiento de los expedientes de regulación de empleo, su elaboración y aprobación. Son las normas estatales las que deben delimitar las funciones de la Inspección de Trabajo, no resultando compatible con el título competencial del Estado garantizado por el art. 149.1.7 CE que una Comunidad Autónoma legisle imponiendo a dicho servicio estatal el cumplimiento de obligaciones legales, ya que ello supone la modificación de su régimen, para lo cual la Comunidad Autónoma carece, constitucionalmente, de competencias legislativas al efecto.

g) En relación con el artículo 44, relativo a la prevención de riesgos laborales en la empresa, señala el Abogado del Estado que el apartado 1 contiene una obligación muy similar a la prevista en el art. 25.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

Una vez más reitera que el establecimiento de una normativa de carácter laboral es competencia exclusiva del Estado, por lo tanto, y a pesar de la mención, o de la remisión a la normativa vigente sobre prevención de riesgos laborales, se ha de insistir en la vulneración competencial al enmarcarse estas previsiones, más allá de la cláusula de remisión, en el ámbito laboral con carácter innovatorio del ordenamiento.

En el mismo sentido, afirma, el apartado 2 establece una obligación laboral cuya regulación corresponde en exclusiva al Estado, y que además no está prevista ni en la Ley 31/1995, ni tampoco en la Ley Orgánica 3/2007. Se trata de una obligación jurídica sustantiva, de información precisa, que se impone normativamente a las empresas en relación con el personal a su servicio, en un aspecto nuclear de las relaciones laborales. No consiste en la mera ejecución o simple puesta en práctica de una obligación ya configurada en sus términos, en su alcance obligatorio, por la legislación estatal.

h) Por último, por lo que se refiere a los artículos 59 y siguientes que establecen el régimen sancionador, señala el Abogado del Estado que es cierto que la Generalitat de Cataluña ostenta competencia para establecer el régimen sancionador en una materia que considerada en abstracto verse sobre la garantía de la igualdad efectiva de mujeres y hombres, para la que ostenta competencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153 de su Estatuto de Autonomía.

Afirma que es cuestión distinta que el régimen sancionador se proyecte sobre un ámbito cuya regulación sustantiva sea competencia exclusiva del Estado, como sucede con el ámbito de regulación de las relaciones laborales. Es decir, que dicho régimen sancionador específico se extienda más allá del ámbito material que le es propio a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los títulos competenciales que la Constitución y los Estatutos les reconocen. Las Comunidades Autónomas no pueden, en ejercicio de una competencia propia, establecer un régimen sancionador que invada un ámbito cuya regulación sustantiva corresponda al Estado.

Así, a su juicio, en la medida en que las infracciones tipificadas en la Ley objeto de impugnación se producen en el marco de las relaciones laborales, en el marco de lo que la jurisprudencia constitucional ha considerado como ámbito propio material de la legislación laboral conforme al art. 149.1.7 CE, se trata de unas conductas que solo el titular de esa competencia material puede tipificar como infracciones, y que solo pueden sancionarse con arreglo a lo dispuesto en la normativa estatal.

3. El Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó, por providencia de 28 de abril de 2016, admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso —25 de abril de 2016— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno y Parlamento de Cataluña. Finalmente, se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

4. El Presidente del Congreso, mediante escrito registrado el día 12 de mayo de 2016, comunicó que la Cámara se personaba en el procedimiento ofreciendo su colaboración a los

efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso por escrito registrado el 19 de mayo de 2016.

5. Por escrito registrado el 12 de mayo de 2016 se personó la Letrada del Parlamento de Cataluña y solicitó prórroga del plazo concedido para la presentación del escrito de alegaciones.

Por providencia de 13 de mayo de 2016 el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito de la Letrada del Parlamento de Cataluña a quien se le tiene por personada en representación de dicha Cámara y se le prorroga en ocho días más el plazo concedido por la providencia de 28 de abril de 2016, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. La Abogada de la Generalitat de Cataluña se personó, mediante escrito de alegaciones registrado el 30 de mayo de 2016, interesando la desestimación del recurso interpuesto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) El escrito de alegaciones presentado se estructura en cuatro apartados. En el primero se identifican las materias y los preceptos objetos de recurso, resumiendo las alegaciones del Abogado del Estado.

b) En el segundo apartado, se analiza el contenido y el alcance del título competencial en el que se ampara la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Señala que el título competencial que la fundamenta y le da cobertura está constituido por el art. 153 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), sobre “políticas de género”. Esta competencia sobre políticas de género atendiendo a lo dispuesto en el art. 110 EAC y al describirse como una competencia exclusiva conlleva que en esta materia le corresponde a la Generalitat la potestad legislativa.

Señala que el art. 153 EAC acota un ámbito material específico, constituido por el conjunto de las políticas de género, sobre el que la Generalitat puede y, en algunos casos, debe ejercer las funciones y competencias adecuadas para satisfacer los requerimientos derivados de los arts. 19, 41 y 45.3 EAC.

Por otra parte, añade, el art. 19 EAC prevé los derechos de las mujeres y el art. 4 EAC proclama la perspectiva de género como principio rector que orienta las políticas públicas de la

Generalitat en el ejercicio de sus competencias, como se deduce del mismo art. 39.1 EAC y como reconoció ya la STC 31/2010 (FJ 28).

Asimismo, el art. 45.3 EAC enuncia los principios rectores en el ámbito socioeconómico y determina que los poderes públicos han de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos laborales y sindicales de los trabajadores y, entre otras políticas relacionadas con el trabajo y las relaciones laborales, específicamente dispone que han de promover las políticas de no discriminación por razón de género.

Afirma la Abogada de la Generalitat de Cataluña que entre las competencias adecuadas para satisfacer dichos mandatos figura la potestad legislativa, que la Ley 17/2015 actualiza.

Tras resumir los elementos claves del denominado *mainstreaming* de género, en España traducido por transversalidad, señala que el título competencial contenido en el art. 153 EAC es un título jurídico de carácter horizontal o transversal. Un ejemplo de transversalidad como atribución que da lugar a regulaciones o intervenciones jurídicas que afectan no solo al título competencial que se ejerce, sino también a otras diversas materias, aunque no exista una conexión inmediata entre las mismas, es la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. También desde esta perspectiva y entendimiento del alcance material de la competencia que se actúa, la Ley 17/2015 ejerce una competencia transversal que incide en otras materias, específicamente en este caso la laboral, lo que nos permite situar en sus justos términos la controversia constitucional planteada, que se da entre dos títulos competenciales de naturaleza y contenido diversos. Por un lado, la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral, que es una competencia sectorial, materialmente acotada y, por otro, la competencia de la Generalitat sobre políticas de género, que es una competencia de carácter transversal, llamada necesariamente a incidir sobre otros ámbitos materiales diversos.

c) En el tercer apartado del escrito de alegaciones, se examina el bloque de constitucionalidad en el que se incardina la Ley 17/2015, a efectos de determinar su eficacia normativa.

Señala la Abogada de la Generalitat de Cataluña que el Tribunal Constitucional ha sido sensible a la existencia de legislaciones provenientes tanto del Estado como de las Comunidades

Autónomas que regulan los mismos supuestos de hecho, es decir, las mismas circunstancias o combinación de circunstancias, a partir de perspectivas competenciales diferentes, llegando incluso a reproducir en sus legislaciones respectivas enunciados similares, cuando no idénticos, precisamente para evitar regulaciones antinómicas e incompatibles. En este sentido, indica, el Tribunal Constitucional ha afirmado la legitimidad de estas prácticas legislativas diferenciando los supuestos en que la reproducción conlleva una extralimitación competencial de aquellos otros en que sobre la base jurídica de una competencia específica la reproducción literal o similar de enunciados normativos, debe considerarse, al margen de los debidos reproches de mala técnica legislativa, con suficiente encaje constitucional.

Para la Abogada de la Generalitat de Cataluña, el Abogado del Estado en el apartado primero de los fundamentos de derecho de su escrito de impugnación, sin tan siquiera aludir a la posible competencia de la Generalitat ex art. 153 EAC, reconduce todos los preceptos objeto de impugnación a la materia legislación laboral, que es, indiscutiblemente una atribución exclusiva del Estado. Sin embargo, a su juicio, este enfoque de la controversia competencial suscitada ignora uno de los elementos de la controversia, la competencia transversal de la Generalitat en materia de políticas de género. En consecuencia, el recurrente considera que se plantea una antinomia insuperable entre la Ley 17/2015 y la legislación laboral exclusiva y excluyente del Estado. Pero, señala la Abogada de la Generalitat de Cataluña, la contradicción entre dos preceptos jurídicos en la que se basa el recurso no deriva de la ley impugnada sino de una interpretación efectuada por el recurrente.

Así, afirma que nada autoriza a sostener que nuestro orden constitucional de distribución de competencias proscriba la duplicidad de regulaciones (estatal y autonómica) en un ámbito en el que la competencia legislativa es exclusiva del Estado. Menos aún es posible entender, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que cualquier similitud o reproducción, incluso textualmente literal, de un acuerdo normativo de la legislación estatal en una norma autonómica, dictada en ejercicio de una competencia exclusiva, supone automáticamente una invasión de competencias merecedora del reproche de inconstitucionalidad.

La eficacia normativa de la Ley 17/2015, esto es, su grado de vinculación jurídica, viene dado no solamente por su expresión formal como ley, es decir, de documento legislativo aprobado por el Parlamento de Cataluña, sino también por su inserción en el sistema jurídico-constitucional definido por la Constitución.

En todo caso, señala que es posible afirmar que las previsiones de la Ley 17/2015, que reproducen el contenido de preceptos de la legislación laboral del Estado, que es el titular de la competencia legislativa, parece encajar con todas naturalidad ya que su eficacia real no es modificar o sustituir la legislación del Estado, sino pura y simplemente completar y dar coherencia a un texto legal, reforzando la perspectiva transversal en la regulación de las políticas de género. Asimismo, aquellos otros preceptos que aparentemente modifican la legislación estatal no son más que pautas inspiradoras de una futura regulación estatal, expresadas mediante un instrumento normativo de indudable origen parlamentario.

Prueba de ello, indica, es que las diferentes normativas autonómicas que se han elaborado sobre esta materia contienen un apartado específico sobre igualdad de trato en el empleo, referido a la materia trabajo o en el ámbito laboral, y cita, entre otras, como ejemplo la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres; la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía; la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla La Mancha, y la Ley de la Comunidad Autónoma Valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres.

En consecuencia, señala, si bien es cierto que la intensidad y formas de regulación de la igualdad de género en el ámbito del empleo o en el ámbito laboral, desarrollada por las distintas Comunidades Autónomas, es muy variada y adopta diversos matices y enfoques, también queda demostrado que todas esas leyes autonómicas incluyen preceptos relativos a la materia laboral, aunque sea simplemente para reproducir o reiterar el contenido de la legislación estatal en esta materia; ello es una pura consecuencia de la transversalidad inherente a la regulación de la igualdad de género, puesto que cuanto las Comunidades Autónomas legislan en esta materia, necesariamente han de proyectar también sus enunciados al mundo del trabajo y del empleo, que son ámbitos en los que todavía resulta imprescindible la intervención del legislador dirigida a promover la igualdad.

d) En el cuarto y último apartado del escrito de alegaciones se analizan singularmente los preceptos objeto de recurso y su adecuado encaje en el orden constitucional de distribución de competencias.

Por lo que se refiere al art. 33, sobre prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo en las empresas, señala que si bien es cierta la similitud de contenido entre este precepto y el art. 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, las dos normas han sido dictadas sobre la base jurídica de títulos competenciales diferentes, el contenido en el art. 149.1.7 CE y el especificado en el art. 153 EAC. Ello no obsta para que, en uno y otro caso, exista una conexión directa con las políticas de género. Afirma que es palmario que el art. 33 de la Ley 17/2015 no pretende sustituir el art. 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, ni conformar una legislación paralela. Su eficacia es más limitada ya que su finalidad no es otra que la de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento de Cataluña y sus enunciados se circunscriben a orientar la actuación de los poderes públicos autonómicos, reforzando así las previsiones del artículo 48 citado.

En relación con el artículo 36, relativo a los planes de igualdad en las empresas, considera que a los argumentos impugnatorios de este artículo son perfectamente trasladables las consideraciones efectuadas en relación al artículo 33, que da por reproducidas.

Sobre el artículo 39, que regula el denominado responsable de igualdad en las empresas, señala que el precepto no modifica la legislación estatal, por lo que cabe descartar la interpretación dada por la Abogada del Estado. Añade que aunque la estructura del texto y su misma redacción quizá sean cuestionables en cuanto a la técnica legislativa, lo relevante es que su verdadero alcance se pone de manifiesto si se lee el artículo entero a partir de su número 4, en el que se establece un mandato a la Administración pública de la Generalitat de facilitar programas de apoyo a la formación sindical para la negociación colectiva con perspectiva de género, si se dan las condiciones prescritas en los números 1, 2 y 3 del mismo artículo. El establecimiento de dichas condiciones u otras equivalentes, corresponde al titular de la competencia, que es el Estado. Pero es, a su juicio, la interpretación que del precepto realiza el Abogado del Estado y el Consejo de Estado la que parece determinar la incompatibilidad de la ley con las competencias del Estado, cuando lo cierto es que esa antinomia no se produce si la interpretación se realiza conforme a la Constitución.

Por lo que se refiere al artículo 40, que lleva por rúbrica presencia de mujeres y hombres en la negociación colectiva, señala que la simple lectura del primer apartado del precepto evidencia que es la expresión de una directiva, de una recomendación dirigida a las organizaciones empresariales y sindicales, así como a los órganos de representación del

personal en la empresa, para que promuevan la representación paritaria de ambos sexos en la negociación colectiva. No existe un condicionamiento, ni siquiera indirecto, de la composición de los órganos de negociación colectiva ni, en consecuencia, extralimitación competencial. Es claro, indica, que el precepto impugnado no puede suplir la omisión, en la legislación laboral, de cualquier referencia a la composición paritaria de los órganos de negociación colectiva y que su alcance se limita a ser una pauta inspiradora de una futura regulación.

En cuanto al segundo apartado del precepto añade que no cabe duda de que estamos ante un supuesto de requerimiento de información que ya obra en poder de la Administración, lo que en modo alguno puede ser causa de un reproche de constitucionalidad, ya que se trata pura y simplemente del requerimiento de una información específica de carácter estadístico que viene amparado por la competencia establecida en el art. 153 EAC.

En relación con el artículo 41, relativo a la incorporación de la perspectiva de género en los expedientes de regulación de empleo, señala que el apartado primero del artículo contiene simplemente una directriz, un criterio orientativo, dirigido a la instancia competente en materia de aplicación y ejecución de la legislación laboral, que es, la Generalitat de Cataluña. Esta directriz emana del ejercicio de la competencia sobre políticas de género del art. 153 EAC. En virtud de esta directriz, considera un deber jurídico incorporar la perspectiva de género en el ejercicio de la competencia ejecutiva en materia de expedientes de regulación de empleo.

Sobre la referencia que los apartados tercero y cuarto del precepto hace a la inspección de trabajo, señala que solo puede interpretarse como una referencia a la inspección de trabajo de Cataluña, es decir, al servicio público que, dentro del departamento correspondiente tiene atribuida la función de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas del orden social en materia laboral, entre las que cabe incluir, los principios y criterios derivados de la perspectiva de género.

Respecto del artículo 44, relativo a la prevención de riesgos laborales en la empresa, indica que el primer apartado de este artículo reproduce, mediante una redacción muy similar, lo establecido en el art. 25.2 de Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, con la finalidad de completar la ley en cuanto texto normativo que aspira a ser comprensivo de las situaciones más críticas y potencialmente perjudiciales asociadas al trato discriminatorio por razón de género. Pero, a su juicio, no añade ninguna obligación adicional

ni ninguna carga no prevista en la legislación estatal, ya que la única interpretación posible de dichos preceptos solo puede realizarse de acuerdo con la legislación vigente que es la expresión con la que se inicia la redacción del apartado primero. Esa legislación es la legislación estatal, por lo que el artículo impugnado no puede ser susceptible del reproche de inconstitucionalidad.

Por último, en relación a los artículos 59 a 64 que regulan el régimen sancionador, considera que se trata de una impugnación desproporcionada que debería haberse circunscrito al artículo 59 sin extenderse al resto de preceptos, y puramente preventiva, que procura un pronunciamiento del Tribunal antes de que se haya producido una hipotética extralimitación competencial por vía de la aplicación de dicho régimen, por lo que debería dar lugar a su rechazo, sin perjuicio de considerar conforme con el orden constitucional de distribución de competencias el régimen sancionador establecido en los artículos 59 a 64.

7. El día 10 de junio de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de la letrada del Parlamento de Cataluña.

Tras exponer el objeto del recurso de inconstitucionalidad, analiza la evolución del concepto de igualdad efectiva entre hombres y mujeres y la distribución competencial. Así, señala que la materia “políticas de género”, entendida como aquella relativa a las actuaciones dirigidas a garantizar y hacer efectiva igualdad formal y material entre mujeres y hombres, aun siendo de especial trascendencia para la consecución de los objetivos propios de un Estado social y democrático como el nuestro, no ha sido objeto de atención por parte del legislador hasta fechas muy recientes. En la Constitución Española y pese a que la igualdad es reconocida como un valor superior del ordenamiento (art. 1.1 CE), la única referencia expresa a la igualdad de género se encuentra en la enumeración de motivos de prohibición de discriminación en su artículo 14. Por lo que respecta a los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas, en los de la primera etapa algunos reconocen competencias a la respectiva Comunidad Autónoma en materia de promoción de la mujer, pero en los de la segunda etapa, fruto de la reforma de estas normas institucionales básicas autonómicas que se inicia con la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en enero de 2006, ya se introducen expresamente artículos específicos en materia de igualdad efectiva.

Recuerda que no es hasta el año 2007, con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuando da un paso significativo

en materia de políticas de género. Se trata de una Ley específica pero también de una Ley integral y transversal que avanza en la lucha por la igualdad en todos los ámbitos de la sociedad y que incorpora los conceptos, mecanismos y técnicas que a lo largo de los años se han ido acuñando en esta materia, como la necesidad de llevar a cabo acciones o medidas positivas que ayuden a compensar la desigualdad real y garanticen la igualdad de oportunidades, la necesidad de definir y asegurar una presencia equilibrada como requisito de la participación política y social de las mujeres, pero sobre todo porque incorpora el concepto o principio de transversalidad de la perspectiva de género.

Señala que tanto la Ley Orgánica 3/2007, como la Ley catalana 17/2015 y el resto de leyes autonómicas aprobadas en la materia, no solo se refieren o definen el principio de transversalidad de las políticas de género, sino que en todas ellas se da visibilidad a la transversalidad incluyendo en su texto preceptos que afectan a distintos ámbitos de la esfera social, cultural y económica en que las mujeres están peor situadas. Afirma que la transversalidad de las políticas de género que exige adoptar la perspectiva de género en todas las políticas públicas plantea una nueva concepción de la materia de igualdad de género y, en consecuencia, también una nueva forma de articular su tratamiento.

A su juicio, mientras los preceptos que establecen técnicas o medidas antidiscriminatorias o de acción positiva ya estén incluidos en una ley sectorial o sean incorporados por una modificación contenida en una disposición adicional al efecto, en el subsector sectorial del ordenamiento de que se trate, educación, trabajo y empleo, salud, etc., deben residenciarse en el título competencial sectorial correspondiente, los preceptos incluidos en la parte central de las leyes integrales de igualdad efectiva de género, aun cuando incidan en ámbitos materiales que disponen de un título propio, como es el caso de la legislación laboral, deben considerarse el resultado de la necesidad de aplicar el principio de transversalidad por imperativo del derecho comunitario que comporta no sólo la ampliación del concepto de la materia de políticas de género sino también, a efectos pedagógicos o divulgativos, la visualización en una ley integral, es decir, al máximo nivel normativo, de la perspectiva de la transversalidad que debe presidir cualquier actuación pública en esta materia. Por ello y porque la regulación que en dichos preceptos se establece está estrictamente dirigida a hacer efectivo el derecho de igualdad de género debe afirmarse que los mismos son fruto del ejercicio de la competencia transversal en materia de igualdad de género que reconoce al Estado el art. 149.1.1

CE en relación a los arts. 14 y 9.2 CE, y que a nivel autonómico catalán reconoce a la Generalitat de Cataluña el art. 153 EAC.

Señala que los preceptos recurridos, aunque tengan incidencia en el mundo del trabajo y del empleo, el título competencial que fundamentalmente ampara esta regulación es el de igualdad de género. Mientras que el legislador autonómico catalán no puede dictar normas que modifiquen o complementen lo establecido por el Estado en virtud de su competencia ex art. 149.1.7 CE, pues sólo le corresponden en esta materia competencias de mera ejecución, sí puede dictarlas, en ejercicio de la competencia que en materia de “políticas de género” le reconoce el art. 153 EAC, aunque en este caso lo dispuesto por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación laboral operará como límite para el legislador catalán.

A continuación la Letrada del Parlamento de Cataluña analiza cada uno de los preceptos impugnados.

Indica que los artículos 33, 36 y 44.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, tienen en común el reproducir preceptos contenidos en la Ley Orgánica 3/2007 y dicha reproducción trae causa de la necesidad de evidenciar la transversalidad de la materia de igualdad de género y dar sentido a la disposición autonómica. No determinan una modificación, derogación o desplazamiento de la regulación establecida por el Estado, sino simplemente completan y dan coherencia a un texto legal, reforzando la perspectiva transversal en la regulación de las políticas de género por imperativo del derecho comunitario europeo. Sólo así se explica, a su entender, que las distintas leyes de las Comunidades Autónomas dediquen parte de su articulado a regular medidas de igualdad de género referidas al ámbito del empleo y del trabajo, y que las aprobadas con posterioridad a la Ley Orgánica 3/2007, además reproduzcan el contenido de los preceptos de la ley básica en materia de igualdad de género que incidan en un ámbito que como el relativo al trabajo pertenece casi en exclusiva al Estado. Cita en este sentido, entre otras, la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres; la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía; la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla La Mancha, y la Ley de la Comunidad Autónoma Valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres.

Por ello, afirma que si bien es cierto que la intensidad y formas de regulación de la igualdad de género en el ámbito de empleo o en el ámbito laboral, desarrollada por las distintas Comunidades Autónomas, es muy variada y adopta diversos matices y enfoques, también queda patente que todas esas leyes autonómicas incluyen preceptos relativos a la materia laboral, aunque sea simplemente para reproducir o reiterar el contenido de la legislación estatal en esta materia; ello es una pura consecuencia de la transversalidad inherente a la materia de igualdad o políticas de género, puesto que cuando las Comunidades Autónomas legislan en esta materia deben necesariamente proyectar también su regulación al mundo del trabajo y del empleo, pues son ámbitos emblemáticos que están en el origen de la lucha por la igualdad real de sexos.

Por lo que se refiere al artículo 39, que crea el denominado responsable sindical de igualdad, señala que la inclusión de este artículo obedece a exigencias de transversalidad, publicitación, pedagogía e inteligibilidad de la regulación autonómica, pero, por un lado, al ejercer la competencia horizontal o transversal de igualdad de género, el legislador autonómico deberá respetar el límite que supone el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas y por tanto no podrá modificar o desplazar la aplicación de la normativa que sólo puede dictar el Estado, pero, por otro lado, lo dispuesto en la ley autonómica también debe ser interpretado de forma armónica con su encaje en el sistema jurídico español, de forma y manera que resulte inconstitucional, siempre que, como es el caso, esa interpretación sea posible. Añade que si se realiza una lectura detenida del precepto se puede comprobar que en realidad dicho artículo ni tan siquiera crea la figura del responsable sindical de igualdad y se limita a adjudicar al mismo funciones que no son sino el reflejo de la obligación de aplicar la transversalidad de género en todos los ámbitos de la vida. El verdadero alcance del artículo 39 es el de una norma más de tipo programático que de carácter obligatorio puesto que las pretendidas funciones adjudicadas al delegado sindical son concreciones del principio de transversalidad.

Sobre el artículo 40, que lleva por rúbrica “presencia de mujeres y hombres en la negociación colectiva”, señala que no condiciona, ni siquiera de manera indirecta, la composición de los órganos de negociación colectiva, ni consiguientemente incurre en tacha de inconstitucionalidad. El precepto contiene una simple pauta reguladora para una futura regulación y una declaración de intenciones dirigida a concienciar de la necesidad de progresar hacia la paridad en la negociación colectiva.

En relación con el artículo 41, relativo a la “incorporación de la perspectiva de género en los expedientes de regulación de empleo”, afirma que el primer apartado del artículo no impone ningún deber nuevo a la Administración de la Generalitat puesto que únicamente concreta, en relación a los expedientes de regulación, el principio de transversalidad de género que debe presidir el diseño y aplicación de todas las políticas públicas y que resulta del derecho comunitario y de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007. Es una directriz o criterio orientativo de actuación dirigido a la que es la instancia competente para ejecutar la legislación laboral por el Estado, la Generalitat de Cataluña, y lo mismo afirma respecto del apartado segundo. Los apartados tercero y cuarto del precepto se refieren, a su juicio, a la Inspección de Trabajo de Cataluña, al servicio público que tiene atribuida la función de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas de orden social en materia laboral.

Por lo que se refiere al artículo 44, sobre “prevención de riesgos laborales en la empresa”, considera que no se está imponiendo a las empresas deber o carga jurídica que no existiese antes de la aprobación del precepto recurrido.

Por último, en relación con los artículos 59 a 64, que contienen el régimen sancionador de la ley, afirma que se está ante una impugnación desproporcionada que debería, llegado el caso, limitarse estrictamente al artículo 59 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 y no a todos los preceptos que integran el régimen sancionador de la ley. Además, y partiendo de la plena constitucionalidad de la regulación sustantiva contenida en los artículos 33, 36, apartados 1 a 4, 39, 40, 41 y 44, no puede sino afirmarse la constitucionalidad del régimen sancionador, dado el carácter instrumental respecto de los artículos integrantes del régimen sancionador de dicha ley.

8. Por providencia de 20 de septiembre de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, contra los artículos 33, 36 —en sus apartados 1 a 4—, 39, 40, 41, 44 y 59 a 64 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

El recurso se formula por motivos exclusivamente competenciales, al considerar el Abogado del Estado que los preceptos impugnados vulneran el art. 149.1.7 CE al extralimitarse en cuanto a la potestad de las Comunidades Autónomas para ejecutar la legislación laboral.

La Generalitat y el Parlamento de Cataluña solicitan la desestimación del recurso de inconstitucionalidad al considerar que el título competencial que fundamenta esta norma es el art. 153 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que atribuye a dicha Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de políticas de género.

2. La Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, persigue, de acuerdo con lo dispuesto en su preámbulo, “reforzar las medidas y mecanismos concretos para conseguir que los poderes públicos lleven a cabo políticas y actuaciones destinadas a erradicar el fenómeno de la desigualdad entre mujeres y hombres, que sitúa a las mujeres en una situación de subordinación y desventaja social y económica respecto de los hombres y que impide que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos como ciudadanas”. Se trata de “una regulación propia y singular, realizada de acuerdo con las competencias del autogobierno de Cataluña, que completa la normativa relativa a la paridad y se enmarca dentro de la categoría de norma específica complementaria de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que incorpora modificaciones legislativas sustanciales para avanzar hacia esa igualdad efectiva y establece medidas transversales en todos los órdenes de la vida, con el fin de erradicar las discriminaciones contra las mujeres, además de adecuarse al marco normativo comunitario y a los objetivos más avanzados en materia de transversalidad de género formulados por las distintas instituciones de la Unión Europea”.

El capítulo IV de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, establece las políticas públicas para la promoción de la igualdad en los diferentes ámbitos de actuación. Dentro de este capítulo, la Sección Tercera, que lleva por rúbrica “Trabajo, empleo y empresa”, en la que se incluyen los artículos impugnados 33, 36 —en sus apartados 1 a 4—, 39, 40, 41 y 44, establece medidas para garantizar el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades. Los artículos 59 a 64, también impugnados, están incluidos en el capítulo V, “Medidas para garantizar el cumplimiento de la Ley”, sección tercera, “Régimen Sancionador”.

Por su parte, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tiene por objeto "hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural para, en el desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución, alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria. A estos efectos, la Ley establece principios de actuación de los poderes públicos, regula derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y prevé medidas destinadas a eliminar y corregir en los sectores público y privado, toda forma de discriminación por razón de sexo" (art. 1).

Especial atención presta la Ley a la corrección de la desigualdad en el ámbito específico de las relaciones laborales. Así, el título IV de la Ley, sobre "El derecho al trabajo en igualdad de oportunidades", y cuyos preceptos, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final primera, apartado 3, de dicha Ley constituyen legislación laboral de aplicación en todo el Estado, de acuerdo con el art. 149.1.7 CE, incorpora medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesionales, y en las condiciones de trabajo. Incluye además, entre los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras, la protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

Para abordar la resolución del conflicto planteado procede, en primer lugar, analizar el contenido y alcance de los títulos competenciales alegados por las partes, para luego, en segundo lugar, efectuar el encuadramiento competencial de los concretos preceptos controvertidos.

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 "políticas de género" (art. 153 EAC).

Por lo que se refiere al título competencial "legislación laboral", la Constitución atribuye al Estado la ordenación general en material 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 art. 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, entendiendo 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).

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 art. 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” (STC 228/2012, de 29 de noviembre, FJ 3).

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 art. 170 EAC, según el cual corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales.

Por su parte, la Generalitat de Cataluña sostiene que el título competencial en el que se ampara la Ley 17/2015, de 21 de julio, es el de políticas de género, de competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña de conformidad con el art. 153 EAC. Señala el citado precepto:

“Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de políticas de género, que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1 de la Constitución, incluye en todo caso:

a) La planificación, diseño, ejecución, evaluación y control de normas, planes y directrices generales en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para conseguir erradicar la discriminación por razón de sexo que tengan que ejecutarse con carácter unitario para todo el territorio de Cataluña

b) La promoción del asociacionismo de mujeres que realizan actividades relacionadas con la igualdad y la no discriminación y de las iniciativas de participación.

c) La regulación de las medidas y los instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como la regulación de servicios y recursos propios destinados a conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.”

La delimitación entre la materia política de género y otras materias puede resultar compleja dado el carácter transversal e intersectorial de la política de género que afecta a todos los órdenes de la vida. En este sentido, el objeto de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 es hacer efectivo el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo en todos los ámbitos, etapas y circunstancias de la vida (artículo 1), y con ese objetivo se incluyen diferentes medidas que, en su conjunto, tienen como finalidad integrar en las políticas, actuaciones y actividades de los poderes públicos el principio de igualdad efectiva y real entre mujeres y hombres. Este propósito determina la aparición de una serie de políticas públicas sectoriales en las que se plasma la voluntad del legislador (participación política y social de las mujeres; educación, cultura y conocimiento; trabajo, empleo y empresa; políticas sociales; medio ambiente, urbanismo, vivienda y movilidad; justicia y seguridad; estadísticas y estudios). Así, muchas de las medidas que se introducen en la Ley de igualdad de la Comunidad Autónoma de Cataluña, al igual que sucede en la Ley Orgánica de igualdad estatal, vienen respaldadas, con carácter general, por el título competencial correspondiente a la materia regulada. La materia política de género se proyecta de un modo genérico sobre todas las materias reguladas en la Ley de igualdad pero si existe un título específico que atribuye al Estado o a la Comunidad Autónoma competencia sobre una determinada materia la competencia sobre política de género pasa a un segundo plano pues, de lo contrario, quedaría desbordado el ámbito y sentido de este título competencial que no puede operar como un título capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento. El legislador autonómico puede dictar medidas relativas al título competencial de políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia.

3. Una vez examinados los distintos títulos competenciales invocados por las partes en el presente recurso, debemos analizar cada uno de los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 que se impugnan, para lo cual será necesario determinar previamente en cada caso si se encuadran en la materia “legislación laboral” o de “políticas de género”.

Siguiendo su orden numérico, el primer precepto impugnado es el artículo 33, relativo a la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo en las empresas. Este artículo prevé que las empresas deben adoptar medidas específicas, negociadas con la representación legal de los trabajadores, para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, así como promover condiciones de trabajo que eviten este tipo de acoso:

“Artículo 33. Prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo en las empresas

1. Las empresas deben adoptar medidas específicas, negociadas con la representación legal de los trabajadores, para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, así como promover condiciones de trabajo que eviten este tipo de acoso.

2. Las empresas deben arbitrar procedimientos específicos para dar respuesta a las denuncias o reclamaciones que pueda formular quien haya sido objeto de acoso.

3. Los representantes de los trabajadores deben contribuir activamente a la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo sensibilizando a los trabajadores e informando a la dirección de la empresa de los comportamientos detectados que puedan propiciarlos.

4. El acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo tienen la consideración de discriminación directa por razón de sexo, sin perjuicio de su tipificación como delito.”

El precepto determina los procedimientos que deben arbitrar las empresas para dar respuesta a las denuncias o reclamaciones que pueda formular quien haya sido objeto de acoso, así como el deber de los representantes de los trabajadores de contribuir activamente a la prevención del acoso sexual, lo que implica que estamos ante una materia de carácter laboral pues se trata de una previsión directamente relacionada con los deberes del empresario en la relación con sus trabajadores. El precepto también regula la consideración que merece el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, lo que constituye igualmente materia laboral pues se trata de calificar una conducta que tiene lugar en el trabajo. En este sentido, el art. 4.2 e) del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores enumera, entre los derechos que tienen los trabajadores en la relación de trabajo, la protección frente “al acoso sexual y al acoso por razón de sexo”.

Para el Abogado del Estado el contenido de este precepto resulta similar, y materialmente coincidente, con lo dispuesto en el art. 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y, por ello, a su juicio, siguiendo lo dispuesto en la STC 341/2005, de 21 de diciembre, en relación con la reproducción de normas estatales en otras de ámbito autonómico, la norma es inconstitucional al incidir en un ámbito en el que la competencia legislativa es exclusiva del Estado.

Para dar respuesta a esta cuestión resulta necesario reproducir el contenido del art. 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres:

“Artículo 48 Medidas específicas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo

1. Las empresas deberán promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y el acoso por razón de sexo y arbitrar procedimientos específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido objeto del mismo.

Con esta finalidad se podrán establecer medidas que deberán negociarse con los representantes de los trabajadores, tales como la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, la realización de campañas informativas o acciones de formación.

2. Los representantes de los trabajadores deberán contribuir a prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo mediante la sensibilización de los trabajadores y trabajadoras frente al mismo y la información a la dirección de la empresa de las conductas o comportamientos de que tuvieran conocimiento y que pudieran propiciarlos.”

Como puede comprobarse, la ley estatal impone a las empresas y a los representantes de los trabajadores la obligación de promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, y el artículo 33 apartados 1, 2 y 3 de la norma impugnada reproduce esta misma obligación. Estamos, pues, ante un supuesto de *lex repetita*, debiendo recordarse al respecto nuestra doctrina conforme a la cual la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4 b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9], como es el caso.

Por consiguiente, procede declarar la inconstitucionalidad de los apartados 1, 2 y 3 del artículo 33 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, pues al enmarcarse dichos apartados

en la materia laboral, solo el Estado tiene competencia para imponer a las empresas y a los representantes de los trabajadores el deber de prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, debiendo limitarse las Comunidades Autónomas a adoptar, en el ejercicio de sus competencias de ejecución, las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

Por lo que se refiere al apartado 4 del artículo 33 que considera discriminación directa por razón de sexo el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, la norma no reproduce en este caso ningún precepto de la Ley Orgánica 3/2007 por lo que no estamos ante un supuesto de *lex repetita*. Ahora bien, como ya hemos señalado, nos encontramos con una regla que debe enmarcarse en materia laboral pues no se trata de considerar el acoso sexual o el acoso por razón de sexo sin más como discriminatorios, como hace el art. 7.3 de la Ley Orgánica 3/2007, sino el acoso sexual y el acoso por razón de sexo que tienen lugar en el trabajo. En consecuencia, el apartado 4 debe también declararse inconstitucional pues regula una materia competencia exclusiva del Estado.

4. El siguiente precepto impugnado es el artículo 36, en sus apartados 1 a 4, sobre los planes de igualdad en las empresas. Este artículo prevé que las empresas con más de 250 trabajadores, aquellas cuyo convenio colectivo así lo establezca y las que estén obligadas porque la autoridad laboral así lo haya acordado en un proceso sancionador, deben elaborar y aplicar un plan de igualdad:

“Artículo 36 Planes de igualdad en las empresas

1. Todas las empresas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, a este fin, deben adoptar medidas destinadas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres. Dichas medidas deben negociarse y, en su caso, acordarse con los representantes legales de los trabajadores en la forma que determine la legislación vigente. En este sentido, deben elaborar y aplicar un plan de igualdad:

a) Las empresas con más de doscientos cincuenta trabajadores, de acuerdo con lo establecido por el artículo 46 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

b) Las empresas cuyo convenio colectivo así lo establezca, en los términos que disponga.

c) Las empresas que estén obligadas porque la autoridad laboral así lo haya acordado en un proceso sancionador.

2. Los poderes públicos deben favorecer la elaboración e implantación de planes de igualdad en las empresas no incluidas en el apartado 1.

3. Los planes de igualdad deben incluir actuaciones de racionalización de horarios que faciliten la conciliación de las responsabilidades profesionales con la vida personal y familiar de los trabajadores.

4. Las empresas de menos de doscientos cincuenta trabajadores pueden elaborar e implantar planes de igualdad previa consulta a los representantes de los trabajadores.”

Se trata de una norma que, con carácter general, se enmarca dentro del término de “legislación laboral”, porque regula una concreta obligación empresarial en el ámbito de la relación laboral. Sólo el apartado 2 puede encuadrarse en la materia política de género porque contiene un mandato dirigido a los poderes públicos para que favorezcan la elaboración e implantación de planes de igualdad en las empresas, pero no establece una regulación que afecte a la relación entre el empresario y sus trabajadores.

Como señala el art. 17.5 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, el establecimiento de planes de igualdad en las empresas se ajustará a lo dispuesto en esta ley y en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Los planes de igualdad de las empresas son un conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo (art. 46 de la Ley Orgánica 3/2007).

El artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, regula su elaboración y aplicación, y el art. 36 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 reproduce en gran medida su contenido.

“Artículo 45 Elaboración y aplicación de los planes de igualdad

1. Las empresas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, medidas que deberán negociar, y en su caso acordar, con los representantes legales de los trabajadores en la forma que se determine en la legislación laboral.

2. En el caso de las empresas de más de doscientos cincuenta trabajadores, las medidas de igualdad a que se refiere el apartado anterior deberán dirigirse a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad, con el alcance y contenido establecidos en este capítulo, que deberá ser asimismo objeto de negociación en la forma que se determine en la legislación laboral.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las empresas deberán elaborar y aplicar un plan de igualdad cuando así se establezca en el convenio colectivo que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo.

4. Las empresas también elaborarán y aplicarán un plan de igualdad, previa negociación o consulta, en su caso, con la representación legal de los trabajadores y trabajadoras, cuando la autoridad laboral hubiera acordado en un procedimiento sancionador la sustitución de las sanciones accesorias por la elaboración y aplicación de dicho plan, en los términos que se fijen en el indicado acuerdo.

5. La elaboración e implantación de planes de igualdad será voluntaria para las demás empresas, previa consulta a la representación legal de los trabajadores y trabajadoras.”

Los apartados 1 y 4 del artículo 36 de la norma impugnada coinciden con lo dispuesto en el art. 45 de la Ley Orgánica 3/2007 al imponer la obligación de negociar planes de igualdad en las empresas de más de doscientos cincuenta trabajadores, en las que el convenio colectivo así lo establezca y cuando la autoridad laboral lo acuerde en un proceso sancionador, siendo voluntaria su elaboración en las demás empresas. Por tanto, nos encontramos de nuevo ante un supuesto de *lex repetita*, operación que debe declararse ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (SSTC 162/1996, de

17 de octubre, FJ 3; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), como es el caso, al encontrarnos ante una regulación que por su contenido y naturaleza queda encuadrada en la legislación laboral.

Por su parte, lo previsto en los apartados 2 y 3 del art. 36 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 no aparece recogido en el art. 45 de la Ley Orgánica 3/2007, y tampoco en el artículo 46 de dicha Ley Orgánica relativo al contenido de los planes de igualdad en las empresas.

El apartado 3 que hace referencia al contenido de los planes de igualdad imponiendo la inclusión en los mismos de actuaciones de racionalización de horarios, debe declararse inconstitucional al invadir las competencias del Estado en materia de legislación laboral.

Ahora bien, por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 36 debe rechazarse su inconstitucionalidad pues lo único que prevé este apartado es una directriz o criterio de actuación de los poderes públicos en esta materia —entendiendo por poderes públicos las instituciones, órganos estatutarios, administraciones públicas de Cataluña y organismos y entidades dependientes [art. 2 a) de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015]—, de manera que deben favorecer la elaboración e implantación de planes de igualdad en las empresas que no estén obligadas a ello. Esta previsión no invade las competencias del Estado en materia laboral y, como hemos señalado, se encuentra amparada en el título competencial políticas de género. Los planes de igualdad en las empresas son regulados por la normativa estatal al ser una materia laboral, pero partiendo de dicha regulación el apartado 2 solo trata de fomentar su adopción en las empresas que no estén obligadas a implantarlos, sin prever medidas específicas más allá de esa mera orientación o directriz dirigida a los poderes públicos.

5. El art. 39 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 regula el denominado responsable sindical de igualdad. Este precepto se refiere a la obligación de los sindicatos con presencia en los centros de trabajo de adjudicar a un delegado sindical la función de velar específicamente por la igualdad de trato y de oportunidades en el marco de la negociación colectiva. Regula también las funciones de este responsable sindical de igualdad y la formación que se le debe exigir:

“Artículo 39 Responsable sindical de igualdad

1. Los sindicatos con presencia en los centros de trabajo, a través de los correspondientes órganos de representación, deben adjudicar a un delegado sindical la función de velar específicamente por la igualdad de trato y de oportunidades en el marco de la negociación colectiva.

2. Las funciones del responsable sindical de igualdad, que tiene la obligación de formarse en materia de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, son:

a) Colaborar con el profesional de igualdad de mujeres y hombres de la empresa para promover la igualdad de oportunidades.

b) Asesorar a la empresa y a las personas que trabajan en el centro de trabajo en materia de igualdad.

c) Integrar sistemáticamente la perspectiva de género en todas las áreas y niveles de intervención de su ámbito funcional.

d) Velar por el cumplimiento efectivo de la presente ley en su ámbito funcional.

3. Para llevar a cabo las funciones a que se refiere el apartado 2, las organizaciones sindicales han de designar a un responsable sindical de igualdad que posea la titulación específica en materia de igualdad y género. Si el delegado sindical no dispone de dicha titulación, debe garantizarse que adquiera la formación específica.

4. La Administración pública debe facilitar programas de apoyo a la formación sindical para la negociación colectiva con perspectiva de género.”

La calificación de esta previsión como materia laboral no puede ofrecer duda, pues se trata de imponer un determinado deber a los sindicatos con presencia en los centros de trabajo, a través de los correspondientes órganos de representación (secciones sindicales, delegados sindicales), al preverse la creación por los mismos de un órgano específico encargado de velar por la igualdad de trato y de oportunidades en la negociación colectiva. En este sentido, hay que recordar que como señala la STC 228/2012, de 29 de noviembre, FJ 3, “dentro del concepto

de ‘legislación laboral’ al que el art. 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”.

Además, este órgano tiene la función de velar por la igualdad de trato y de oportunidades en la negociación colectiva y como han señalado las SSTC 35/1982, de 14 de junio, FJ 3, y 57/1982, de 27 de julio, FJ 11, forma parte del contenido propio de la materia laboral, a los efectos del art. 149.1.7 CE, el desarrollo del régimen legal sobre negociación colectiva. En la misma línea, la STC 8/2015, de 22 de enero, FJ 2, ha declarado que “la Constitución de 1978 no diseña un modelo cerrado ... de negociación colectiva, correspondiéndole al legislador estatal, en el ejercicio de las funciones que la propia Constitución le confiere, configurar el que considere más idóneo en cada momento (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7), eligiendo entre las distintas alternativas posibles la que estime más adecuada, no solo para alcanzar los objetivos que aquélla le impone, sino también para adoptar las medidas precisas que garanticen su realización”.

Por tanto, es el legislador estatal el que al amparo del art. 149.1.7 CE podría prever la creación del citado órgano pero no la Comunidad Autónoma, por lo que deben declararse inconstitucionales los apartados 1, 2 y 3 del art. 39 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el art. 64.7 a) del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores prevé que el comité de empresa tendrá entre sus competencias ejercer una labor de vigilancia del respeto y aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 64.9 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, en los convenios colectivos se podrán establecer disposiciones específicas relativas al ejercicio de este derecho, así como al nivel de representación más adecuado para ejercerlo.

Por su parte, el apartado 4 prevé que la Administración pública facilite programas de apoyo a la formación sindical para la negociación colectiva con perspectiva de género. Esta previsión no invade las competencias del Estado en materia de legislación laboral pues se trata de un mero criterio de actuación de la Administración pública —bien entendido que se refiere a la Administración pública de Cataluña— encaminado a favorecer la inclusión de la

perspectiva de género en la negociación colectiva, pero sin prever medidas específicas a adoptar al respecto.

6. El artículo 40 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 hace referencia a la presencia de mujeres y hombres en la negociación colectiva, al prever que las organizaciones empresariales y sindicales, así como los órganos de representación del personal en la empresa, deben promover una representación paritaria de ambos sexos en la negociación colectiva mediante medidas de acción positiva.

“Artículo 40 Presencia de mujeres y hombres en la negociación colectiva

1. Las organizaciones empresariales y sindicales, así como los órganos de representación del personal en la empresa, deben promover una representación paritaria de ambos sexos en la negociación colectiva mediante medidas de acción positiva.

2. La Administración pública competente para el control de la legalidad de los convenios colectivos debe requerir a las empresas la hoja estadística de convenios con los datos significativos sobre la presencia de mujeres en la comisión negociadora y en el ámbito de aplicación de los convenios y acuerdos colectivos.”

De nuevo en este precepto nos encontramos ante una regulación que debe encuadrarse en la materia legislación laboral al afectar al contenido del derecho a la negociación colectiva que, como acabamos de señalar en el fundamento jurídico anterior, forma parte del contenido propio de la materia laboral.

En efecto, el apartado 1 condiciona la composición de los órganos de negociación colectiva y con ello incide en el ejercicio de dicho derecho.

El apartado 2, por su parte, obliga a la Administración pública a exigir a las empresas la hoja estadística de convenios que debe incluir los datos relativos a la presencia de mujeres en la comisión negociadora y en el ámbito de aplicación de los convenios y acuerdos colectivos. A este respecto hay que señalar que los arts. 89 y 90 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, establecen, respectivamente, en su fase de tramitación y para la determinación de su validez, el cumplimiento de determinados requisitos de registro y depósito

de convenios colectivos de trabajo. El Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, regula el registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo y su funcionamiento a través de medios electrónicos, así como la inscripción y depósito de los convenios y acuerdos colectivos de trabajo. En este sentido, conviene recordar que la regulación del registro de convenios colectivos, salvo aquellos preceptos con trascendencia meramente organizativa, forma parte del contenido propio de la materia laboral, a los efectos del art. 149.1.7 CE (STC 18/1982, de 4 de mayo). Pues bien, según prevé el art. 6 del citado Real Decreto, junto a la solicitud de inscripción del convenio colectivo, la comisión negociadora deberá cumplimentar los datos estadísticos recogidos en los modelos oficiales que figuran en el anexo 2 del Real Decreto, a efectos de elaboración de la estadística de convenios colectivos. Entre los datos estadísticos que deben ser facilitados se encuentra (anexo 2 cláusula 16) el número de mujeres y hombres que han formado la comisión negociadora.

Se establecen así, en el apartado 2 del artículo 40 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, las condiciones en que la Administración debe efectuar el control de legalidad de los convenios y se impone a las empresas una determinada obligación en esa labor de control, todo lo que afecta a la regulación del derecho a la negociación colectiva competencia del legislador estatal, y que como acabamos de señalar ya ha regulado en el citado Real Decreto 713/2010.

En consecuencia, el artículo 40 debe declararse inconstitucional al invadir la competencia del Estado en materia laboral.

7. El artículo 41 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, hace referencia a la incorporación de la perspectiva de género en los expedientes de regulación de empleo. El precepto prevé distintas obligaciones para la Administración de la Generalitat, las empresas y la inspección de trabajo:

“Artículo 41 Incorporación de la perspectiva de género en los expedientes de regulación de empleo

1. La Administración de la Generalitat debe velar por el respeto del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo en los expedientes de regulación de empleo.

2. Las empresas obligadas por ley a elaborar y aplicar un plan de acompañamiento social en los expedientes de regulación de empleo deben incorporar la perspectiva y el impacto de género en todas las medidas integradas en el mismo.

3. La Inspección de Trabajo ha de controlar el cumplimiento de la obligación a que se refiere el apartado 2, adoptando las medidas que procedan.

4. La Inspección de Trabajo, en los casos de despido colectivo, debe verificar que no se den hechos discriminatorios por razón de sexo, debiendo elaborar un informe preceptivo, que deje constancia de ello.”

Los expedientes de regulación de empleo constituyen una materia laboral en la medida en que con este término se hace alusión al procedimiento a seguir en los supuestos de despido colectivo basado en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (art. 51 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores). Se trata, por tanto, de una medida que afecta claramente a la relación laboral entre empresario y trabajador, por lo que el apartado 2 del artículo 41, al imponer la obligación de incorporar la perspectiva de género en todas las medidas integradas en el plan de acompañamiento que deben elaborar las empresas en los expedientes de regulación de empleo, debe declararse inconstitucional al invadir las competencias del Estado en materia laboral.

Por su parte, el apartado 1 del artículo 41 impone a la Administración de la Generalitat la obligación de velar por el respeto del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo en los expedientes de regulación de empleo. Se trata de una previsión dirigida a la instancia competente en materia de aplicación y ejecución de la legislación laboral, que es la Generalitat de Cataluña (art. 170 EAC). No prevé la norma ningún procedimiento ni deriva ninguna consecuencia de esta previsión que en realidad constituye un principio general de actuación de los poderes públicos previsto con carácter general en el art. 14 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Por lo tanto, no invade las competencias en materia laboral del Estado.

Por último, los apartados 3 y 4 del artículo 41 se refieren a la Inspección de Trabajo. Así, la Inspección de Trabajo debe controlar que las empresas cumplen con la obligación a que se refiere el apartado 2, adoptando las medidas que procedan. Dado que el apartado 2 se declara

inconstitucional por invadir las competencias del Estado en materia laboral, por la misma razón debe serlo también el apartado 3 que impone a la Inspección de Trabajo una obligación de control sobre una materia que es competencia del Estado.

Por su parte, el apartado 4 impone a la Inspección de Trabajo la obligación de verificar en los despidos colectivos que no se den hechos discriminatorios por razón de sexo, debiendo elaborar un informe preceptivo. Al igual que el apartado 3, el apartado 4 del artículo 41 está atribuyendo a la inspección de trabajo un cometido o función que corresponde a una materia que es competencia del Estado como es la regulación del despido. En este sentido, procede recordar que el informe preceptivo que debe emitir la Inspección de Trabajo en los procedimientos de despido colectivo se encuentra regulado en el art. 51.2 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores y en el art. 11 del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada. En consecuencia, debe declararse inconstitucional el apartado 4 del artículo 41 al exceder del estricto ámbito competencial de ejecución de la legislación laboral que corresponde a la Comunidad Autónoma.

8. El artículo 44 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 establece la obligación de las empresas de tener en cuenta, en la valoración de los riesgos laborales y en la adopción de medidas preventivas, la diferente exposición a los factores de riesgo de mujeres y hombres y el deber de formar al personal sobre la diferente exposición a los factores de riesgo según el sexo, así como sobre los riesgos para la fertilidad, el embarazo y la lactancia.

“Artículo 44 Prevención de riesgos laborales en la empresa

1. De acuerdo con la normativa vigente sobre prevención de riesgos laborales y en aplicación del principio primero del artículo 3, es obligación de las empresas tener en cuenta, en la valoración de los riesgos laborales y en la adopción de medidas preventivas, la diferente exposición a los factores de riesgo de mujeres y hombres, y prestar especial atención a los factores de riesgo para la fertilidad y para el embarazo y la lactancia.

2. Las empresas deben formar al personal sobre la diferente exposición a los factores de riesgo según el sexo, así como sobre los riesgos para la fertilidad, el embarazo y la lactancia.”

El apartado 1 contiene una obligación similar a la que se recoge en el art. 25.2 de la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales (“protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos”), mientras que el apartado 2 impone a las empresas un deber de formación en materia de prevención que no se regula en la norma estatal.

Este Tribunal ha considerado dentro del contenido propio de la materia laboral a los efectos del art. 149.1.7 CE el subsector de la seguridad y salud en el trabajo (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11, y 198/2015, de 24 de septiembre, FJ 3), por lo tanto, el apartado 1 del artículo 44, relativo a la prevención de riesgos laborales en la empresa, debe encuadrarse en dicha materia y debe declararse inconstitucional por invadir las competencias del Estado.

Por lo que se refiere a la obligación impuesta a los empresarios en el apartado 2 de formar a sus trabajadores sobre la diferente exposición a los factores de riesgo según el sexo, así como sobre los riesgos para la fertilidad, el embarazo y la lactancia, nos encontramos con una materia propia de la formación continua pues se trata de facilitar a los trabajadores en activo la formación necesaria en materias que afectan a la prevención de riesgos laborales en la empresa. Si bien se puede afirmar que la formación continua de trabajadores ocupados tiene una incardinación “genérica” en la materia “legislación laboral” del art. 149.1.7 CE, “es igualmente cierto que puede haber supuestos en los que, atendido el tipo de actividad al que se orienta la acción formativa, quede vinculada a otro título competencial, con las consiguientes consecuencias para la delimitación del alcance de la competencia del Estado” (STC 16/2013, de 31 de enero, FJ 3. En el mismo sentido, SSTC 1432/2014, de 22 de septiembre, FJ 3; 123/2014, de 21 de julio, FJ 3; 112/2014, de 7 de julio, FJ 3; 88/2014, de 9 de junio, FJ 3; 62/2013, de 14 de marzo, FJ 3, y 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4). Ahora bien, en el presente supuesto, como el tipo de actividad al que se orienta la actividad formativa, la prevención de riesgos laborales, queda vinculada también al mismo título competencial, procede declarar inconstitucional el apartado 2 del art. 44 por vulnerar la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral.

9. Por último, se impugnan los arts. 59 a 64 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 todos ellos relativos al régimen sancionador. Los artículos señalados regulan las infracciones administrativas en materia de igualdad de mujeres y hombres, las sanciones, los responsables, la competencia y el procedimiento, la prescripción y la concurrencia con el orden jurisdiccional penal.

“Artículo 59. Infracciones

1. Las infracciones administrativas en materia de igualdad de mujeres y hombres se clasifican en leves, graves y muy graves.

2. Son infracciones leves:

a) Negarse a colaborar con los servicios de inspección de la Generalidad.

b) No facilitar la tarea de los servicios de inspección de la Generalidad en su acción investigadora.

3. Son infracciones graves:

a) Obstruir la actuación de los servicios de inspección de la Generalidad o negarse totalmente a colaborar con ellos.

b) Hacer actos o imponer cláusulas en los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por razón de sexo.

c) No aprobar los planes de igualdad en los centros y empresas que están obligados a hacerlo por disposición legal, tras ser requeridos por este motivo por la autoridad laboral.

d) Reincidir en la comisión de dos o más infracciones leves.

4. Son infracciones muy graves:

a) Ejercer cualquier comportamiento, de naturaleza sexual o no, en función del sexo de una persona, que atente intencionadamente contra su dignidad y le cree un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.

b) Ejercer cualquier trato desfavorable a las mujeres relacionado con su embarazo o maternidad.

c) Ejercer cualquier represalia o trato adverso contra una persona como consecuencia de haber presentado una queja, reclamación, denuncia, demanda o recurso de cualquier tipo orientado a impedir su discriminación o a exigir el cumplimiento efectivo del principio de igualdad de trato de mujeres y hombres.

d) Reincidir en la comisión de dos o más infracciones graves.”

“Artículo 60 Sanciones

1. Las infracciones leves se sancionan con multa de una cuantía equivalente al importe mensual del indicador de renta de suficiencia de Cataluña, correspondiente a un período de entre siete días y tres meses. Si no hay reiteración, el órgano competente para imponer la sanción puede sustituir dicha sanción por una advertencia escrita.

2. Por la comisión de infracciones graves se impone una o más de las siguientes sanciones:

a) Multa por una cuantía equivalente al importe del indicador de renta de suficiencia de Cataluña correspondiente a un período de entre tres meses y un día y siete meses.

b) La prohibición de percibir ayudas o subvenciones públicas por un período de un año.

c) La prohibición de contratar con la Administración de la Generalidad, sus organismos autónomos y entes públicos dependientes por un período de un año.

3. Por la comisión de infracciones muy graves se impone una o más de las siguientes sanciones:

a) Multa por una cuantía equivalente al importe del indicador de renta de suficiencia de Cataluña correspondiente a un período de entre siete meses y un día y diez meses.

b) La prohibición de percibir ayudas o subvenciones por un período de dos años. En caso de reincidencia o reiteración, la prohibición puede ser por un máximo de cinco años.

c) La prohibición de contratar con la Administración de la Generalidad, sus organismos autónomos y entes públicos dependientes por un período de entre un año y un día y tres años.

4. Para concretar las sanciones que proceda imponer y, en su caso, para graduar la cuantía de las multas y la duración de las sanciones temporales, las autoridades competentes deben mantener la proporción adecuada entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción o sanciones, aplicadas a la lesión ocasionada, al número de personas afectadas, a la entidad del derecho afectado y a la naturaleza del deber afectado según la legislación vigente. Deben considerarse especialmente los siguientes criterios:

a) El grado de culpabilidad y la intencionalidad del infractor.

b) Los perjuicios físicos, morales y materiales causados a personas o bienes y la situación de riesgo creada o mantenida.

c) La reincidencia o la reiteración.

d) La discriminación múltiple y la victimización secundaria.

e) La trascendencia económica y social de la infracción.

f) El incumplimiento reiterado de las advertencias o recomendaciones previas de la Inspección de Servicios Sociales.

g) El carácter permanente o transitorio de la situación de riesgo creada por la infracción.

h) El cumplimiento por iniciativa propia de las normas infringidas, en cualquier momento del procedimiento administrativo sancionador, si aún no se ha dictado resolución.

5. El objetivo de la sanción debe ser la prevención, disuasión, reparación y corrección de los perjuicios que haya causado o pueda causar la discriminación.”

“Artículo 61 Responsables

1. Son responsables de las infracciones tipificadas por la presente ley las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que, por acción u omisión, incurren en los supuestos de infracción establecidos por la presente sección.

2. La responsabilidad es solidaria cuando existan varios responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno de ellos en la comisión de la infracción.”

“Artículo 62 Competencia y procedimiento

1. La competencia para incoar los expedientes administrativos del régimen sancionador de la presente ley y la imposición de las sanciones corresponde a la persona titular de la secretaría general del departamento competente en materia de igualdad de mujeres y hombres.

2. Los órganos competentes para iniciar, instruir y resolver los expedientes sancionadores deben aplicar la normativa de procedimiento sancionador aplicable a los ámbitos de competencia de la Administración de la Generalitat, de acuerdo con los principios de legalidad, competencia, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y prohibición de doble sanción.

3. Si el órgano competente, durante la fase de instrucción, considera que la potestad sancionadora con relación a la presunta conducta infractora corresponde a otra administración pública, debe poner este hecho en su conocimiento y remitirle el correspondiente expediente.”

“Artículo 63 Prescripción

1. Las infracciones tipificadas como leves por la presente ley prescriben a los seis meses; las tipificadas como graves, al cabo de doce meses, y las tipificadas como muy graves, al cabo de dieciocho meses.

2. Las sanciones impuestas al amparo de la presente ley prescriben a los tres meses, si son leves; al cabo de seis meses, si son graves, y al cabo de doce meses, si son muy graves.”

“Artículo 64 Concurrencia con el orden jurisdiccional penal

1. No pueden sancionarse los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.

2. En los casos en que el órgano administrativo considere que las infracciones pueden ser constitutivas de delito o falta, debe comunicarlo al Ministerio Fiscal o al órgano judicial competente y suspender el procedimiento sancionador hasta que la autoridad judicial dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento, o hasta que el Ministerio Fiscal comunique la improcedencia de iniciar o continuar las actuaciones. En los casos en que no se estime la existencia de delito o falta penal, el órgano administrativo debe continuar el procedimiento sancionador y considerar probados los hechos que lo hayan sido en sede judicial.”

Para el Abogado del Estado en la medida en que las infracciones tipificadas en la Ley objeto de impugnación se producen en el marco de las relaciones laborales, se trata de unas conductas que solo el titular de esa competencia material puede tipificar como infracciones, y que solo pueden sancionarse con arreglo a lo dispuesto en la normativa estatal.

Pues bien, los artículos 59 a 64 no pueden encuadrarse sin más en la materia laboral o en la materia política de género, pues dichos preceptos regulan el régimen sancionador previsto para garantizar el cumplimiento de todas las medidas recogidas en la Ley de igualdad efectiva de mujeres y hombres de Cataluña. Como señala el Consejo de Estado, “en el supuesto de que una conducta tipificada como infracción en la Ley catalana 17/2015 se produzca en el ámbito de las relaciones laborales, el régimen sancionador previsto en ella no puede desplegar efectos, pues la Comunidad Autónoma no ostenta competencia normativa que le permita tipificar infracciones y sanciones en materia laboral, debiendo en consecuencia ceder su aplicación en beneficio de la del régimen sancionador establecido por el Estado”. Sin embargo, el Abogado del Estado debería haber especificado qué preceptos o apartados concretos del régimen sancionador previsto en la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 inciden en la competencia del Estado en materia laboral, y al no hacerlo la impugnación debe ser rechazada por falta de argumentación suficiente. No es función de este Tribunal sustituir la carga argumentativa que, en todo caso, corresponde al recurrente.

Los preceptos impugnados no establecen exclusivamente el régimen sancionador en materia laboral, sino el régimen sancionador que debe aplicarse con carácter general para garantizar la igualdad efectiva de mujeres y hombres en las distintas materias reguladas en la ley, por lo que no puede declararse la inconstitucionalidad de dichos preceptos por invadir la competencia del Estado en materia de legislación laboral.

En consecuencia, la vulneración de los arts. 59 a 64 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 debe ser rechazada.

F A L L O

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de España contra Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, y, en consecuencia:

a) Declarar que los artículos 33; 36, apartados 1, 3 y 4; 39, apartados 1, 2 y 3; 40; 41, apartados 2, 3 y 4, y 44 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, son inconstitucionales y nulos.

b) Desestimar en todo lo demás el recurso planteado.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil dieciséis.

