



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 14/2013, de 15 d'octubre, sobre el Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, per a la protecció dels treballadors a temps parcial i altres mesures urgents en l'ordre econòmic i social

Conclusions del Dictamen:

***Primera.** L'article 7 del Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, per a la protecció dels treballadors a temps parcial i altres mesures urgents en l'ordre econòmic i social, en la redacció que dona al segon paràgraf in fine de l'article 27.4 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació: «i és document suficient perquè el Servei Públic d'Ocupació Estatal iniciï el procediment sancionador que correspongui», en tant que li atribueix la competència per iniciar el procediment sancionador en el cas d'incompliment de l'obligació dels beneficiaris de prestacions i subsidis per desocupació de mantenir-se inscrits com a demandants d'ocupació, vulnera l'article 165.1.a de l'Estatut. Adoptada per majoria.*

Se sol·licita dictamen sobre els articles 7 i 8.cinc del Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, per a la protecció dels treballadors a temps parcial i altres mesures urgents en l'ordre econòmic i social (en endavant, RDL 11/2013). Aquesta disposició estatal té un contingut molt heterogeni i comprèn, entre d'altres, matèries que afecten les infraestructures i el transport en els sectors aeri i ferroviari, l'habitatge, l'impost sobre societats o les entitats locals, i també conté modificacions en l'àmbit de la protecció social del treball a temps parcial, en l'ocupació i la protecció per a la desocupació i en matèria laboral, amb una sèrie de modificacions de l'Estatut dels treballadors, la Llei concursal o la Llei reguladora de la jurisdicció social.

El capítol III RDL 11/2013 (art. 6 a 8) porta per rúbrica «Modificacions en matèria d'ocupació i protecció per desocupació», i d'acord amb el preàmbul de la norma, té el propòsit de reforçar «la vinculació entre la protecció per desocupació i la inserció laboral de les persones desocupades», amb l'objectiu «d'atorgar més seguretat jurídica als empresaris i als perceptors de les prestacions i subsidis per desocupació». La disposició final primera estableix que l'esmentat capítol es dicta a l'empara dels subapartats 6, 7 i 17 de l'article 149.1 CE.

Aquest capítol, que es refereix essencialment a obligacions i requisits que concerneixen els beneficiaris de prestacions i subsidis per desocupació, i al règim d'infraccions i sancions al qual es troben sotmesos, se situa en l'esfera de la matèria «seguretat social», en tant que la doctrina constitucional ha asseverat amb claredat que «las prestaciones de desempleo [...] son prestaciones de Seguridad Social (art. 41 CE)», i, per aquesta raó, el títol competencial prevalent és el de l'article 149.1.17 CE, el qual reconeix la competència exclusiva de l'Estat en matèria de «[l]egislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sens perjudici que les Comunitats Autònomes n'executin els serveis». Pel que fa a la norma estatutària, l'article 165.1.a i b EAC atribueix a la Generalitat, respectivament, el desplegament i l'execució de la legislació estatal, llevat de les normes que configuren el règim econòmic, i la gestió del règim econòmic de la Seguretat Social, de manera que la Generalitat té atribuïdes amb caràcter general les competències executives en la matèria, especialment si es té en compte que l'apartat 2 de l'esmentat article 165 EAC assenyala que la Generalitat podrà organitzar i administrar, dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries exposades en l'apartat 1.

El Tribunal Constitucional ha afirmat reiteradament que l'abast de les competències executives assumides comprèn també la potestat sancionadora en la matèria sobre la qual s'exerceix. Així mateix, les funcions executives en matèria sancionadora inclouen tant la imposició de la sanció en cada cas concret com la iniciació i la instrucció del procediment corresponent.

En l'àmbit de les infraccions i sancions en l'ordre social, la recent STC 104/2013, de 25 d'abril (FJ 4), amb remissió a la STC 195/1996, de 28 de novembre (FJ 8), ha sostingut que correspon a les comunitats autònomes la competència per declarar l'existència d'infraccions i sancions que no guardin relació amb el règim econòmic de la Seguretat Social, i la potestat punitiva sobre els actes instrumentals relatius al naixement i el manteniment de l'obligació de contribuir, com ara la inscripció, l'afiliació, les altes i les baixes. D'acord amb aquesta doctrina, l'Estat es pot reservar la tipificació de les infraccions i la imposició de sancions només en els casos en què es vegi afectat el règim econòmic de la Seguretat Social, entès com a percepció dels seus ingressos o la realització de despeses, atès que en aquests supòsits l'objecte immediat de tutela és la gestió de la caixa única de la Seguretat Social.

L'article 7 RDL 11/2013 modifica l'apartat 4 de l'article 27 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació (en endavant, LO). El paràgraf segon d'aquest apartat 4 introdueix una referència concreta a l'obligació dels beneficiaris de prestacions i subsidis de desocupació de mantenir-se inscrits com a demandants d'ocupació i assigna la verificació del seu compliment als serveis públics d'ocupació competents, que, en cas d'incompliment, ho han de comunicar al Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE). Aquesta comunicació, que es pot fer per mitjans electrònics, és document suficient perquè el SEPE iniciï el procediment sancionador que correspongui.

La competència per iniciar el procediment sancionador, en relació amb l'incompliment de l'obligació de mantenir-se inscrit com a demandant d'ocupació, ha de correspondre a la Generalitat perquè, com ha sostingut el Tribunal Constitucional en relació amb la no-renovació de la demanda d'ocupació, no comporta *per se* cap tipus de repercussió sobre l'activitat econòmica vinculada directament a la percepció dels ingressos o a l'administració o la disposició dels fons per atendre les despeses corresponents que s'incardini en la matèria «règim econòmic de la seguretat social» i que permeti la intervenció estatal *ex* article 149.1.17 CE. A més, es considera aplicable i es fa extensible la fonamentació que s'efectua en analitzar l'article 8.cinc RDL 11/2013, que modifica l'article 48.5 del Text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost (en endavant, TRLISOS), en el sentit que la competència correspon a la Generalitat *ex* article 165.1.a EAC, d'acord amb les funcions executives sancionadores en matèria d'infraccions de l'ordre social, i, en concret, sobre les prestacions i subsidis de desocupació, ja que les esmentades funcions inclouen no només la competència per imposar la sanció sinó també la d'iniciar el procediment sancionador.

Segona. *L'article 8.cinc del Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, que modifica l'apartat 5 de l'article 48 del Text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, en no excloure la competència del Servei Públic d'Ocupació Estatal per imposar sancions sobre les infraccions previstes a l'article 24.4 del mateix Text refós, vulnera l'article 165.1.a de l'Estatut.*

Adoptada per unanimitat.

L'article 8.cinc RDL 11/2013 modifica l'article 48.5 TRLISOS. Aquest darrer precepte es refereix a l'atribució de competències sancionadores per infraccions en matèria de seguretat social i, en concret, a les relatives als sol·licitants o beneficiaris de les prestacions per desocupació de nivell contributiu o assistencial. Amb caràcter general, es prescriu que, en el primer cas, la competència per a la imposició de sancions correspon a l'entitat gestora o servei comú de la Seguretat Social competent, i, en el segon cas, a l'entitat gestora d'aquestes prestacions (que, d'acord amb l'article 13.j LO, és el SEPE), excepte en el cas de les infraccions contingudes en els articles 24.3 i 25.4 del Text refós, en què la imposició de la sanció correspon al servei públic d'ocupació competent.

D'acord amb la literalitat de l'article 48.5 TRLISOS, s'atribueix als serveis públics d'ocupació competents la imposició de sancions sobre les infraccions contingudes en els articles 24.3 i 25.4 TRLISOS, sense que es faci menció de les previstes en l'article 24.4 d'aquest mateix Text refós, per

la qual cosa s'entén que la potestat sancionadora sobre les infraccions que es contenen en aquest darrer precepte queda atribuïda al SEPE, com a entitat gestora de la prestació. L'article 24.4 TRLISOS esmentat, tipifica com a infracció lleu, d'una banda, el fet de no facilitar la informació necessària a l'entitat gestora de les prestacions per garantir la recepció de les notificacions i comunicacions (lletra a); i, de l'altra, la circumstància de no complir el requisit, exigit per conservar la percepció de la prestació, d'estar inscrit com a demandant d'ocupació, en els termes previstos als articles 209.1 i 215.4 TRLGSS (lletra b).

El Tribunal Constitucional ha analitzat un supòsit anàleg en la mencionada STC 104/2013 (FJ 4). En concret, la referida resolució s'ha pronunciat sobre la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, i, entre d'altres, sobre l'article 46.17, que modificà l'article 48.4 TRLISOS (actualment, art. 48.5), declarant aquell precepte contrari a l'ordre de distribució competencial per l'atribució que feia al SEPE de la potestat sancionadora respecte de les infraccions dels articles 24.3 i 25.4 TRLISOS, les quals incloïen previsions de contingut material molt similar a les contingudes en l'actual article 24.4 TRLISOS, per la qual cosa els és traslladable la doctrina que s'hi conté. Aquesta resolució determinà, pel que interessa al Dictamen, que l'incompliment de l'obligació de facilitar informació per garantir la recepció de les comunicacions i les notificacions i l'incompliment de renovar la demanda de treball en la forma i la data determinades, no recauen directament sobre l'activitat econòmica de la Seguretat Social, ja que no estan relacionades amb la percepció de la prestació sinó que afecten les facultats de supervisió, que són funcions pròpies de la comunitat autònoma.

En conseqüència, l'article 8.cinc RDL 11/2013, en la modificació que efectua de l'article 48.5 TRLISOS, que implica l'atribució al SEPE de la competència per sancionar les infraccions previstes a l'article 24.4 del mateix Text refós, no disposa de cobertura en l'article 149.1.17 CE i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 165.1.a EAC.

Finalment, pel que fa al compliment del pressupòsit habilitant previst a l'article 86.1 CE quant al capítol III RDL 11/2013, es constata que aquest capítol conté un seguit de modificacions normatives que condueixen, principalment, a una nova definició de conductes infractores i de les sancions corresponents, ja previstes en la dinàmica de la protecció per desocupació preexistent, per bé que, a partir de l'entrada en vigor del Reial decret Llei, pugui servir per reforçar l'obligació de tots els beneficiaris de prestacions i subsidis per desocupació de cercar activament ocupació i evitar així possibles situacions fraudulentas. Aquesta circumstància no constitueix un supòsit de necessitat extraordinària ni requereix una intervenció legislativa urgent que eludeixi inexorablement el procediment ordinari, amb totes les garanties que hi són inherents (STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4).

Barcelona, 17 d'octubre de 2013