



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 9/2015, de 4 de juny, sobre el Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya

Conclusions del Dictamen:

***Primera.** Els articles 1.b, 2, 4.2.b, 15, 35.1.a i la disposició transitòria única del Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut. Adoptada per unanimitat.*

Els articles 1.b i 2 regulen, respectivament, l'objecte del Projecte de Llei i les finalitats del sistema d'ocupació.

La dicció del primer precepte, formulada en termes amplis, es limita a fer referència a «la gestió de serveis i programes adreçats a millorar les oportunitats d'inserció laboral de les persones, millorar la competitivitat de les empreses, promoure el desenvolupament local i, en general, millorar el funcionament del mercat de treball». Aquesta configuració incorpora els elements propis del que són les actuacions de programació i d'execució de les polítiques adreçades al foment de l'ocupació i la dinamització econòmica. La dita lectura estaria reforçada, d'una banda, per la redacció del mateix preàmbul de la norma, que assenyala en aquesta direcció i que s'empara en els títols propis i eminentment executius de la Generalitat (art. 152 i 170 EAC). I, de l'altra, pel fet que la regulació del conjunt del Projecte de Llei —llevat de determinats incisos o disposicions puntuals en l'àmbit de les polítiques passives d'ocupació— se centra en els elements i procediments característics de l'ordenació d'un sistema de gestió de les polítiques actives d'ocupació.

En la mateixa línia apunta l'article 2, sense que el darrer incís, «mitjançant la gestió integral de totes les polítiques d'ocupació que competencialment li puguin correspondre», incorpori cap motiu de retret en el sentit de vulnerar l'ordre de distribució de competències ex articles 149.1.7 CE i 170 EAC. Els objectius del sistema d'ocupació (art. 13) són fonamentalment d'impuls, foment i potenciació de l'ocupació. I els serveis ocupacionals (art. 16), definits pel mateix precepte com «el conjunt de serveis i de programes públics que integren les polítiques d'ocupació de Catalunya», cobreixen els àmbits de l'orientació professional, la gestió de la col·locació en el mercat de treball, la qualificació professional, el foment de l'ocupació, l'atenció a les empreses, la promoció de la creació d'ocupació i el foment de la contractació, el foment de l'emprenedoria i l'autoocupació i el foment de la mobilitat geogràfica. Aquests són tots elements que s'insereixen en l'espai de les polítiques d'ocupació que són competència de la Generalitat. Per tant, el concepte de «gestió integral» de les polítiques d'ocupació, en la mesura en què està acotat a les competències que corresponen a la Generalitat, és a dir, a les funcions executives d'organització i prestació dels serveis d'ocupació que li són atribuïdes pel marc constitucional i estatutari, no planteja cap problema d'adequació a l'ordenament jurídic.

En conseqüència, l'apartat b de l'article 1 i el darrer incís de l'article 2 del Projecte de Llei no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

L'article 4.b.2 disposa la garantia, per part dels instruments estratègics i operatius del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya (en endavant, SOC), del tractament individualitzat de l'usuari mitjançant un expedient únic i comú a tot el sistema d'ocupació de Catalunya, que integri la informació relacionada amb les polítiques d'ocupació i les prestacions i els subsidis de què pugui ser beneficiari dins del marc de la normativa en matèria de protecció de dades.

Aquest precepte no efectua una atribució competencial sinó que tracta de la mera organització del sistema de relacions del SOC amb els usuaris, establint que la informació relativa als usuaris del sistema d'ocupació es durà a terme de manera unificada i individualitzada en un únic expedient, el qual inclourà un seguit d'informació necessària per a la prestació del servei públic que el Projecte de Llei li encomana i que, alhora, respon als principis d'eficàcia i eficiència que han de presidir l'actuació administrativa. Les dades que conté l'expedient, de manera natural i lògica, s'entén que són rellevants per a les funcions que ha d'exercir aquest sistema, orientat, entre altres objectius, a assolir la integració laboral efectiva de les persones que busquen feina.

Es tracta d'una informació de la qual es disposa amb una finalitat legítima emparada per una norma amb rang de llei, i que, segons menciona expressament el precepte, ha de ser tractada amb totes les garanties jurídiques que estableix la legislació orgànica de protecció de dades.

En conseqüència, la lletra *b*, concretament en l'incís «i també les prestacions i els subsidis de què pugui ésser beneficiari» de l'article 4.2 del Projecte de Llei, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

L'article 15 i, per connexió material, la disposició transitòria única versen sobre la regulació de l'ordenació territorial de les actuacions i dels serveis de la Generalitat en matèria de polítiques ocupacionals i les seves relacions amb el món local, així com amb les organitzacions sindicals i empresarials amb implantació en els territoris corresponents, en un model denominat de *concertació territorial*.

Aplicant el paràmetre en el sentit estricte configurat pels articles 149.1.7 CE i 152 i 170 EAC, la regulació que conté l'article 15 constitueix una manifestació legítima i ajustada al bloc de constitucionalitat de les competències i l'ordenació dels serveis de la Generalitat en la matèria. En cap cas comporta una afectació ni una vulneració de l'autonomia local dels municipis, entesa com a element essencial o nucli primari de l'autogovern d'aquests ens locals que els fa recognoscibles com a ens dotats d'autogovern. Ans al contrari, el seu contingut articula un marc de relacions en l'espai territorial, comarcal i municipal que és compatible i coherent amb el sistema de repartiment de competències i, alhora, de cooperació entre les diverses administracions catalanes concernides, així com amb els operadors econòmics implicats en les polítiques públiques d'ocupació.

El fet que el Projecte de Llei prengui com a referència de la *concertació territorial* les comarques i els municipis de més de 50.000 habitants és una opció legítima del legislador que no contravé la regulació de l'organització territorial local del capítol VI del títol II de l'Estatut, el qual preveu tant la prestació de serveis i funcions per part dels municipis, com de les comarques, les vegueries o d'altres ens supramunicipals, d'acord amb el sistema de distribució de competències i en els termes de la legislació que el desenvolupa.

Per tant, l'article 15 i la disposició transitòria única del Projecte de Llei no vulnereu l'autonomia local garantida per la Constitució (art. 137.1 CE) i l'Estatut (art. 84 i 86.1 EAC).

L'article 35.1.a, en l'àmbit dels drets econòmics i el règim pressupostari del SOC, estableix que aquest compta amb els béns i recursos econòmics provinents de les assignacions dels pressupostos de la Generalitat, de l'Estat i de la Unió Europea. I que aquests darrers ingressos s'han de vehicular per mitjà del tresor de la Generalitat.

Quant als dubtes suscitats sobre si el darrer incís de la lletra *a* pot vulnerar les competències estatals en la gestió dels fons econòmics provinents de la Unió Europea, si s'entén que la Generalitat s'atribueix la recepció directa dels fons socials europeus destinats a finançar projectes en matèria de polítiques d'ocupació, s'assevera que la interpretació correcta del precitat incís és considerar que els fons europeus que rep la Generalitat, a través dels mecanismes articulats pel dret europeu i per l'ordenament jurídic estatal, un cop estan a la seva

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

disposició, són gestionats pel tresor de la Generalitat i no pel SOC. En altres paraules, que és el Departament de l'Administració de la Generalitat competent en matèria d'hisenda i finances, és a dir el d'Economia, qui en vehicula l'ingrés i les ordres de pagament corresponents. I, per tant, s'està referint al mecanisme interior de gestió dels fons esmentats, per part de l'Administració catalana, un cop aquests han estat rebuts. Aquesta interpretació, a banda de ser coherent amb l'anàlisi sistemàtica de la norma i amb la seva posició en el si de l'ordenament jurídic, també es dedueix de la documentació que acompanya l'avantprojecte de llei, a la qual ha tingut accés el Consell. A més, la Llei catalana en tramitació necessàriament resta sotmesa al marc de distribució de competències integrat pel bloc de la constitucionalitat, així com també a les prescripcions de la normativa europea.

En conseqüència, la lletra a de l'apartat 1 de l'article 35 del Projecte de llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

Segona. *Els articles 24.t.quater, 27.t.bis i la disposició addicional tercera del Projecte de llei són contraris a l'article 149.1.17 CE. Així mateix, també ho són les esmenes reservades per defensar en el Ple del Parlament núm. 7, 155, 292 i 334. Adoptada per unanimitat.*

L'article 24.t.quater estableix que el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya té atribuïda la funció de «[r]econèixer, controlar, gestionar i complementar les prestacions i els subsidis per desocupació i integració laboral en el marc de competències pròpies de la Generalitat», mentre que l'article 27.t.bis preveu com a funció de la Direcció del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya: «[r]econèixer les prestacions i els subsidis en el marc de les competències que li corresponguin a la Generalitat de Catalunya».

D'acord amb el cànon de constitucionalitat i estatutarietat, en l'actualitat, les competències executives en l'àmbit del règim econòmic de la Seguretat Social, segons la jurisprudència constitucional i la legislació estatal de desenvolupament de l'article 149.1.17 CE, corresponen als organismes estatals. Específicament, els són atribuïdes les facultats que poden afectar o pertorbar el funcionament uniforme del sistema, tant pel que fa a la titularitat i disposició dels fons, com també en relació amb l'exercici dels drets i les obligacions en condicions d'igualtat dels ciutadans sobre el seu règim econòmic.

La gestió de les prestacions i els subsidis de desocupació, com a elements nuclears del règim econòmic de la Seguretat Social (STC 195/1996, FJ 10), en tant que integrants de la seva caixa única (STC 104/2013, FJ 4), a data d'avui, correspon al Servei Públic d'Ocupació Estatal (SEPE), segons preveuen la secció segona del capítol V (articles 226 a 229) del Text refós de la Llei general de la Seguretat Social i l'article 13 de la Llei 56/2003, d'ocupació, sens perjudici del corresponent marc de col·laboració amb els organismes autonòmics que hagin assumit competències en l'àmbit de les polítiques actives. D'acord amb l'anterior, el Conveni actualment vigent de col·laboració entre el SEPE i la Generalitat de Catalunya recull explícitament que la totalitat de les funcions de gestió i control relatives a les prestacions per desocupació les realitza el personal propi del primer (clàusula segona, apartat 3), malgrat que aquest es troba situat físicament en les oficines de Treball de la Generalitat de Catalunya.

En conseqüència, l'apartat t.quater de l'article 24 i el t.bis de l'article 27 del Projecte de llei, en la mesura que atribueixen funcions executives de gestió i control sobre prestacions i subsidis de desocupació al Servei Públic d'Ocupació de Catalunya i a la Direcció del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, són contraris a l'article 149.1.17 CE.

La Generalitat, en virtut de les seves competències en matèria de serveis socials, té la capacitat d'establir subsidis d'inserció o salaris socials ex article 166 EAC, com seria el supòsit de la renda mínima d'inserció, actualment gestionada pel departament competent en matèria de treball i ocupació. Ara bé, en el cas que aquests vulguin ser recollits pel legislador en la norma que regula el sistema i el Servei d'Ocupació, cal que la seva dicció sigui precisa per tal

d'evitar la possible confusió i la consegüent invasió competencial respecte de les prestacions i els subsidis que, de manera directa o indirecta, deriven del règim econòmic de la Seguretat Social.

La disposició addicional tercera estableix que el nou sistema d'ocupació de Catalunya «[...] ha d'assumir, d'acord amb la normativa vigent, la gestió integral de les polítiques d'ocupació, incloses les competències exercides per l'Estat, establint una vinculació eficient i coresponsable dels recursos destinats a les polítiques actives i passives d'ocupació [...]».

D'acord amb el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat de distribució de competències, ex article 149.1.7 i .17 CE, així com el dels articles 170 i 152 EAC, les previsions de la disposició addicional en qüestió no s'adeqüen a l'ordre constitucional vigent. Aquesta norma, en la seva regulació, preveu l'assumpció per part de la Generalitat de la integritat de les competències estatals en matèria de treball, ocupació i seguretat social, les quals únicament podrien ser transferides o delegades a la institució catalana mitjançant els mecanismes que preveu l'ordenament constitucional. A través d'una literalitat en forma imperativa («ha d'assumir»), seguida d'una clàusula merament ritual («d'acord amb la normativa vigent»), configura una norma que desborda una simple projecció o previsió eventual o condicionada a un futur procés de transferència o delegació substanciat per la via constitucionalment habilitada.

L'opció que la Generalitat pugui assumir determinades tasques executives consistents en l'aplicació de la normativa d'origen estatal sobre les prestacions i els subsidis d'atur, sense comprometre la unitat i la solidaritat del sistema, és legítima i té cabuda en l'actual marc constitucional i estatutari (art. 165.1.b EAC). Ara bé, aquest plantejament, per ser viable jurídicament, exigeix, com a mínim, la modificació de determinada legislació estatal, com ara la Llei general de la Seguretat Social i la Llei 56/2003, d'ocupació, i l'articulació, si s'escau, dels corresponents instruments de col·laboració com són els convenis bilaterals. Aquestes condicions, a hores d'ara, no es donen i, per tant, comporten que la fórmula d'assumpció de competències, recollida en la disposició addicional esmentada, esdevingui incompatible amb l'actual configuració constitucional de la matèria.

Sobre el fet que la previsió adopti la forma de disposició addicional, si bé és cert que aquest tipus de normes habitualment se singularitza nominalment i sistemàticament en el si d'una llei, per raó de l'heterogeneïtat o per l'especificitat de la matèria que tracta respecte del conjunt de l'articulat, també resulta inqüestionable que la regulació que incorpora té el mateix valor normatiu que la resta de preceptes i, per tant, també li és exigible la corresponent adequació a l'ordre constitucional i estatutari. Per això, no pot ser considerada com un simple mandat de contingut polític mancat de conseqüències jurídiques, com és el cas d'altres iniciatives parlamentàries de naturalesa no legislativa.

En conseqüència, la disposició addicional tercera del Projecte de Llei és contrària a l'article 149.1.17 CE.

A l'últim, quant a les esmenes reservades per defensar en el Ple núm. 7, 155, 292 i 334, es fa remissió a la fonamentació i, per tant, a la mateixa conclusió adoptada respecte dels apartats *t. quater* de l'article 24 i *t. bis* de l'article 27, així com de la disposició addicional tercera. Les referències i els incisos que incorporen les precitades esmenes sobre l'atribució o assumpció de funcions per part de la Generalitat en l'àmbit de les polítiques passives d'ocupació i, concretament, sobre la gestió de les prestacions i els subsidis per desocupació, no troben adequació constitucional en l'actual marc de distribució de competències.

Barcelona, 11 de juny de 2015