



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 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**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya i també per quatre grups parlamentaris, respecte al Dictamen de la Comissió d'Empresa i Ocupació sobre el Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya (BOPC núm. 560, de 30 d'abril de 2015).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 6 de maig de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4765) un escrit en què es comunicava la Resolució de la presidència del Parlament, de la mateixa data, d'admissió a tràmit de dues sol·licituds de dictamen presentades, d'una banda, pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt (Reg. Parlament núm. 116118) i, de l'altra, per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (Reg. Parlament núm. 116119), sobre el Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya.

2. El dia 7 de maig de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4767) un escrit en què es comunicaven dues resolucions de la presidència del Parlament, del mateix dia 7 de maig, relatives, la primera, a la retirada de la sol·licitud de dictamen presentada pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt (Reg. Parlament núm. 116118) i, la segona, a l'admissió a tràmit d'una nova sol·licitud de dictamen, dels mateixos grups (Reg. Parlament núm. 116138), que substituïa l'anterior.

3. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 de maig de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de les dues sol·licituds, les va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora.

4. En la sessió de la mateixa data, segons el que estableixen els articles 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, i en vista que les dues sol·licituds tenien objectes connexos que justificaven la unitat de la

tramitació i decisió, ja que requeien sobre el mateix Projecte de Llei, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les alegacions que consideressin oportunes sobre la possibilitat d'acumulació, per part del Consell, dels dos dictàmens. Així mateix, es va acordar designar ponent del Dictamen de la primera sol·licitud el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca, i va quedar pendent l'assignació de ponent per al Dictamen de la segona sol·licitud, en espera de la resposta dels sol·licitants sobre la possible acumulació dels procediments.

Finalment, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5 de la seva Llei reguladora, es va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

5. En la sessió del dia 14 de maig de 2015, un cop transcorregut el termini per dur a terme el tràmit d'audiència, sense que els sol·licitants fessin alegacions, el Consell va acordar acumular la sol·licitud presentada pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt a la sol·licitud presentada per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya. Igualment, va acordar que el conseller secretari senyor Àlex Bas, ponent per al Dictamen de la primera sol·licitud, assumís també la ponència del Dictamen de la segona.

6. En data 18 de maig de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4785) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, que adjuntava com a documentació complementària un informe preliminar, un altre d'actualitzat i un de final, en relació amb l'Avantprojecte de Llei d'ocupació de Catalunya i del Servei d'Ocupació de Catalunya, elaborats per la Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals, en dates 5 de juny, 15 de juliol

i 1 de setembre de 2014, respectivament.

7. En data 19 de maig de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4787) un escrit de la Secretaria General del Parlament, que adjuntava, com a informació complementària, la documentació aportada pel Govern amb relació al Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya.

8. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 4 de juny de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'acaba d'exposar, se sol·licita el parer del Consell amb relació al Dictamen de la Comissió d'Empresa i Ocupació sobre el Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya (en endavant Projecte de Llei) i, en concret, respecte dels articles 1.b, 2 (darrer incís), 4.2.b, 15, 24.t.quater, 27.t.bis, 35.1.a i les disposicions addicional tercera i transitòria única. També es qüestionen les esmenes reservades per defensar en el Ple proposades pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya núm. 7, 155, 292 i 334.

Abans d'analitzar els preceptes esmentats, exposarem breument l'objecte del Projecte de Llei, així com el context normatiu en el qual s'insereix.

1. En l'àmbit estatal, a l'efecte del que ara interessa, cal destacar, principalment, la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, que ha estat objecte de la STC 22/2014, de 13 de febrer, i que ha sofert repetides modificacions, algunes de les quals a través de la figura dels reials decrets llei, cosa que ha provocat una nombrosa conflictivitat constitucional i els corresponents pronunciaments d'aquest Consell previs a la intervenció del Tribunal Constitucional. A més, i quant a les prestacions i subsidis per desocupació que, com veurem, seran també objecte exprés del Dictamen, hem de mencionar el Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general de la Seguretat Social. Tot això emmarcat en les disposicions del Reial decret 751/2014, de 5 de setembre, pel qual s'aprova l'Estratègia espanyola d'activació per a l'ocupació 2014-2016 i, en l'àmbit concret de la col·laboració de la Generalitat de Catalunya i el Servei Públic d'Ocupació Estatal, el Conveni de col·laboració entre ambdues institucions signat en data 14 de novembre de 2011, i publicat per la Resolució EMO/3125/2011, de 14 de desembre.

Pel que fa a l'ordenament jurídic català, hem de partir de la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya (en endavant, SOC), a la qual pretén substituir la iniciativa legislativa que examinem, i que, tenint com a precedent els reials decrets de traspassos en matèria de formació professional ocupacional, primer, i en relació amb la intermediació, la gestió i el control de les polítiques d'ocupació i l'exercici de la potestat sancionadora, posteriorment, va regular l'ordenació bàsica del sistema ocupacional de Catalunya i va crear i regular el SOC, com a òrgan per a la gestió i integració del conjunt d'actuacions i serveis ocupacionals. Recentment s'ha dut a terme la seva reforma orgànica mitjançant el Decret 71/2015, de 12 de maig. Cal fer avinent també que l'acció de la Generalitat en aquesta matèria se situa en el marc del Pla de desenvolupament de polítiques d'ocupació de Catalunya 2014-2016 (aprovat pel Consell de Direcció del SOC del 21 de maig de

2014), que constitueix l'instrument de planificació i programació de les accions del SOC, i en el Pla general d'Ocupació-Estratègia catalana per a l'ocupació 2012-2020, que determina els criteris i les directrius de la política ocupacional establerts pel Govern per als propers anys.

Finalment, i fora de l'àmbit estrictament normatiu, hi ha dues mocions del Parlament de Catalunya que, per raó del seu objecte, pot resultar útil mencionar a tall de contextualització: d'una banda, la 17/X, sobre la reforma del SOC, aprovada a la sessió del 9 de maig de 2013, i, de l'altra, la 107/X, relativa a la inserció laboral de les persones amb més dificultats, aprovada a la sessió del 25 d'abril de 2014 on, entre altres requeriments, s'insta el Govern a presentar un projecte de llei d'ocupació i del SOC.

2. Si atenem el seu contingut i la seva finalitat, segons disposa el legislador mateix en el preàmbul, el Projecte de llei «té per objecte ordenar el sistema d'ocupació de Catalunya, com a conjunt d'entitats, serveis i programes necessaris per promoure i desenvolupar la política d'ocupació [...]; establir el marc d'ordenació de les polítiques públiques d'ocupació a Catalunya, i regular el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya» (en endavant, també, SOC). Aquest últim és l'organisme de la Generalitat que «exerceix les competències en matèria de polítiques d'ocupació i d'intermediació, i és el centre de governança del sistema» (par. dissetè).

A aquests efectes, el Projecte de llei s'estructura en quatre títols que contenen quaranta-un articles, sis disposicions addicionals, una de transitòria, una de derogatòria i quatre de finals. El títol primer (art. 1 a 11) conté les disposicions generals, d'entre les quals cal destacar la previsió d'instruments estratègics que defineixen el marc d'actuació i la concreció de les polítiques ocupacionals: l'estratègia catalana per a l'ocupació (art. 6) i el Pla de desenvolupament de les polítiques d'ocupació de Catalunya (art. 7), com també una sèrie d'instruments operatius que s'hi regulen i que contenen

la informació de les diferents polítiques d'ocupació, com ara el sistema d'informació comú del SOC (art. 10) o l'Observatori d'Empresa i Ocupació (art. 11).

El títol segon (art. 12 a 21) s'estructura en tres capítols que tracten, respectivament, del sistema d'ocupació de Catalunya (cap. I), com a conjunt d'entitats, serveis i programes per promoure i desenvolupar la política d'ocupació (art. 12) i dins del qual destaquen les entitats que en formen part (art. 14) i la previsió de la concertació territorial del SOC amb les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya, les administracions locals i, si escau, les entitats més representatives de cada territori (art. 15); el capítol II, que es refereix als serveis ocupacionals i la carta de serveis, i el capítol III, relatiu als drets i les obligacions dels usuaris i de les entitats que formen part del sistema d'ocupació de Catalunya.

El títol tercer (art. 22 a 38) regula el SOC en set capítols. En el capítol primer en preveu la naturalesa, la missió, les finalitats, les funcions i l'organització. En els capítols II i III es regulen, respectivament, les funcions i la naturalesa de la Direcció del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, així com també les del Consell de Direcció de l'esmentat Servei. Els capítols IV, V i VI tracten dels òrgans de participació, de l'estructura territorial i del règim jurídic del SOC, dins del qual hi ha els seus drets econòmics i el règim pressupostari (art. 35), com també el règim de contractació i patrimonial (art. 36). A l'últim, el capítol VII es refereix a l'avaluació, el seguiment i el control d'aquest organisme.

El títol quart (art. 39 a 41) fixa el règim sancionador del SOC, incloent-hi la inspecció i la competència sancionadora.

3. Una vegada exposat el contingut i la finalitat de la norma objecte de dictamen, com també el context normatiu de referència, a continuació farem

un esment breu als preceptes i les esmenes sol·licitats, als dubtes expressats pels peticionaris i als motius que els fonamenten, que seran tractats amb més detall en el fonament jurídic tercer.

Com ja hem indicat en els antecedents, en data 6 de maig van ser lliurades al Consell dues sol·licituds de dictamen, presentades, d'una banda, pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt i, de l'altra, per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya. Posteriorment, en data 7 de maig, la primera sol·licitud va ser retirada i va ser substituïda per una de nova que, malgrat ser presentada pels mateixos grups parlamentaris, en el seu text fa una diferenciació a l'hora de concretar els preceptes sol·licitats, que, en un cas, són objecte de qüestió per part de tots els grups parlamentaris esmentats i, en l'altre, només ho són per part de dos grups parlamentaris, amb l'abast que exposarem a continuació.

La sol·licitud dels diputats del Grup Parlamentari Popular qüestiona la disposició addicional tercera, relativa a l'assumpció per part del SOC de la gestió integral de les polítiques actives i passives d'ocupació, així com també, amb el mateix objecte, les esmenes presentades per defensar en el Ple núm. 7, 155, 292 i 334, que són totes esmenes d'addició, concretament i respectiva, a l'article 1.b, d'una lletra a bis a l'article 16, a l'apartat 2 de l'article 32 i d'una disposició addicional nova. L'escrit de petició expressa dubtes sobre la constitucionalitat i l'estatutarietat de la disposició sobre la base dels articles 149.1.17 CE i 170 EAC, atès que considera que la gestió integral de polítiques d'ocupació no pot incloure les competències exercides per l'Estat relatives als subsidis i les prestacions per desocupació que formen part del règim econòmic de la Seguretat Social. Aquesta argumentació es fa extensiva també a les esmenes citades.

Per la seva banda, pel que fa a la segona sol·licitud, presentada pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt, els grups parlamentaris Socialista i Ciutadans qüestionen els articles 1.b i 2 (darrer incís), relatius, respectivament, a l'objecte del Projecte de Llei d'establir el marc d'ordenació de les polítiques públiques d'ocupació a Catalunya i les finalitats del sistema d'ocupació de Catalunya en relació amb la gestió integral de totes les polítiques d'ocupació; l'article 4.2.b, sobre la previsió d'un expedient únic i comú de l'usuari en tot el sistema d'ocupació; els articles 24.t.querter i 27.t.bis, en relació amb les competències del SOC sobre les prestacions i subsidis per desocupació, i la disposició addicional tercera, a la qual ja ens hem referit.

En tots els casos, amb caràcter general, addueixen la possible vulneració dels articles 170 EAC i 149.1.7 CE perquè entenen que s'atribueixen a la Generalitat unes facultats que excedeixen les seves competències executives en matèria de treball i ocupació segons el model establert pel bloc de la constitucionalitat.

Així mateix, respecte de l'article 35.1.a, relatiu als drets econòmics i règim pressupostari del SOC, quant a la previsió que els ingressos es vehiculin per mitjà del tresor de la Generalitat, els sol·licitants consideren que, si bé en el supòsit de les subvencions comunitàries territorialitzades la competència correspondria a la Generalitat, en el cas d'altres tipus d'operacions financeres reconegudes al pressupost de la institució europea seria qüestionable que poguessin ser vehiculades directament per l'esmentat tresor atès que, d'acord amb els articles 97 i 149.1.3 CE, és a l'Estat a qui correspon dirigir la política exterior i les relacions internacionals.

D'altra banda, i en la mateixa sol·licitud, els grups parlamentaris Socialista, Iniciativa Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt posen en dubte l'article 15 i la disposició transitòria única per possible vulneració dels

articles 83, 84, 86 i 87.2 EAC i per atemptar contra el principi d'autonomia local, en la mesura que s'obvia l'organització territorial bàsica en minimitzar el paper dels municipis. Així mateix, consideren que l'apartat 7 de l'article 15, en connexió amb l'article 29.1 del Projecte de Llei, també podria atemptar contra el principi esmentat quan fixa que les estratègies territorials que resultin de la concertació territorial han de ser aprovades pel Consell de Direcció del Servei Públic d'Ocupació i en cas de no preveure la participació dels consells comarcals en aquest òrgan. No es fa un raonament específic en relació amb la disposició transitòria única.

4. Per tal de donar resposta als peticionaris, el present Dictamen adoptarà l'estructura següent: al fonament jurídic segon, d'acord amb l'enquadrament competencial de la norma, s'exposarà el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat en matèria de treball i de polítiques d'ocupació, com també el del règim econòmic de la Seguretat Social, i al fonament jurídic tercer s'aplicarà el paràmetre als preceptes sol·licitats i a les esmenes reservades per defensar en el Ple, amb la finalitat de concloure respecte del seu examen d'adequació al bloc de la constitucionalitat.

Segon. El model de distribució de competències en matèria de treball i ocupació, i del règim econòmic de la Seguretat Social

Un cop hem exposat l'objecte de les dues sol·licituds d'origen parlamentari, ens pertoca identificar i descriure el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que correspon ser aplicat per raó de la matèria. I per fer-ho, amb caràcter previ, hem d'enquadrar competencialment el Projecte de Llei que estem examinant.

Tal com indica el seu preàmbul, els títols competencials en els quals la Generalitat s'empara per dictar la present regulació són els dels articles 152 i

170 EAC. D'una banda, «[l]’article 152 [...] estableix la competència de la Generalitat per a la promoció de l’activitat econòmica a Catalunya i la competència compartida sobre l’ordenació d’aquesta activitat». De l’altra, «l’article 170 reconeix a la Generalitat la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals, que inclou en tot cas les polítiques actives d’ocupació, amb la formació de les persones demandants d’ocupació i dels treballadors en actiu, i també la gestió de les subvencions corresponents; les qualificacions professionals a Catalunya; la intermediació laboral, que inclou la regulació, l’autorització i el control de les agències de col·locació amb seu a Catalunya, i la potestat sancionadora de les infraccions de l’ordre social, en l’àmbit de les seves competències» (par. sisè).

Un enquadrament, aquest, que efectivament reflecteix, amb caràcter general i prevalent, l’objecte, la finalitat i el contingut material de les normes que integren el conjunt del Projecte de Llei. Això, sens perjudici de les puntualitzacions que realitzarem en el següent fonament jurídic, amb motiu de l’anàlisi de determinats preceptes susceptibles d’incidir en les competències en l’àmbit de la seguretat social.

1. En conseqüència, d’acord amb aquesta valoració, centrarem la nostra exposició del paràmetre de constitucionalitat i d’estatutarietat en el títol competencial dels articles 149.1.7 CE i 170 EAC (legislació laboral i treball), així com, i amb la finalitat de distingir-los, en el dels articles 149.1.17 CE i del 165 EAC (seguretat social).

Quant a la matèria de treball i les polítiques actives d’ocupació, tant la jurisprudència del Tribunal Constitucional com la doctrina consultiva d’aquest Consell han estat nombroses i convenientment recollides en diversos dictàmens emesos recentment. A tall de síntesi, podem fer esment als DCGE 3/2013, de 26 de febrer (FJ 3), i 26/2014, de 18 de desembre (FJ 4). En els precitats pronunciaments, juntament amb d’altres, vam recordar que la

doctrina constitucional ha prescrit que la plena capacitat normativa en l'àmbit de la legislació laboral pertoca a l'Estat, i que corresponen a l'esfera de les competències autonòmiques les funcions executives, incloses «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) y 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, FJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 8 y 9, y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11)» (DCGE 3/2013, FJ 3.3).

Respecte de l'abast del concepte de legislació laboral, contingut en l'article 149.1.7 CE, tal com vam dir en el DCGE 26/2014 (FJ 4), tot i que la jurisprudència inicial i bona part de la desenvolupada en la dècada dels noranta i dels dos mil pel Tribunal Constitucional ha configurat un concepte acotat a la regulació dels elements que integren la relació entre treballadors i empresaris, també ha validat en certs casos l'ampliació del seu abast a espais vinculats a les polítiques de dinamització del mercat de treball i a la implementació de determinades polítiques actives d'ocupació, específicament en l'àmbit dels programes formatius.

En aquest sentit, sobre el catàleg de supòsits inclosos en la competència estatal, resulta il·lustrativa la llista recollida en el fonament jurídic tercer de la STC 228/2012, de 29 de novembre, en la qual no únicament es preveuen els aspectes indiscutiblement propis de la normativa de les relacions laborals, com són els diferents tipus de contracte o el règim jurídic de la negociació col·lectiva, sinó també elements com «la colocación, en sus diversas fases o estadios, el empleo, las ayudas de fomento del empleo y la formación profesional ocupacional, así como las acciones de estímulo a la contratación

laboral en sus distintas modalidades [...]; la formación profesional continua [...]».

I, per tant, tal com afirmàvem també en el nostre DCGE 26/2014, la delimitació de l'abast de l'article 149.1.7 CE ha desbordat en determinats àmbits, limítrofs però no exactament coincidents amb la legislació laboral, la concepció restrictiva fixada des dels primers estadis de la jurisprudència constitucional.

Paral·lelament a aquesta tendència expansiva i, fins a cert punt, de forma contradictòria amb la concepció inicial, hem de recordar que la mateixa jurisprudència constitucional (per totes, STC 22/2014, de 13 de febrer, FJ 4) ha reconegut i insistit en el fet que una part de les polítiques actives, quan comporten un impacte econòmic rellevant, en l'òrbita de l'economia general, perquè es tracta de mesures que incideixen en el mercat de treball globalment considerat, s'insereixen, per la part estatal, en la competència de l'article 149.1.13 CE i, en el cas de la Generalitat, troben el seu encaix en el títol de la promoció econòmica previst a l'article 152 EAC.

Dit això, i deixant de banda que en un cas o altre l'enquadrament d'una regulació pugui situar-se en una competència econòmica o en la més específica de la matèria laboral, el que resulta clar i inqüestionable és que en ambdós supòsits la Generalitat és la institució titular de les competències executives, amb l'abast que acabem de precisar, segons la jurisprudència constitucional. Per contra, la diferència se situaria en el vessant de la potestat normativa que, mentre que en l'àmbit de l'article 149.1.13 CE consent un cert marge de desenvolupament normatiu autonòmic, quan ens situem en la matèria de la legislació laboral, ex article 149.1.7 CE, aquesta no ho permet, en la mesura que s'atribueix amb caràcter exclusiu a l'Estat.

2. Una vegada hem resumit breument el cànon de distribució de competències d'acord amb el bloc de la constitucionalitat configurat pels articles 149.1.7 i .13 CE i 170 i 152 EAC en matèria de legislació laboral i polítiques actives d'ocupació, l'hem de distingir respecte de la matèria limítrof de la seguretat social.

En relació amb aquesta competència, de titularitat eminentment estatal, també hem tingut ocasió de manifestar-nos, tant des del vessant de la delimitació competencial (DCGE 3/2015, de 26 de febrer, FJ 3.2.D, i 8/2013, de 8 d'agost, FJ 2 i 3) com des del punt de vista de la seva garantia institucional (DCGE 10/2014, de 27 de febrer, FJ 2).

En el mateix sentit que ens vam pronunciar en els precitats dictàmens, als efectes del present fonament jurídic, ens és suficient de recordar que, segons l'article 149.1.17 CE, l'Estat és competent per a l'aprovació de la legislació bàsica en la matèria i les comunitats autònomes són titulars del desenvolupament normatiu, quan s'escaigui, i de les funcions executives. En el cas de Catalunya, les competències són detallades a l'article 165 EAC.

No obstant el seu caràcter compartit, hem de precisar que, en l'àmbit o subsector específic del règim econòmic de la Seguretat Social, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha reiterat que les capacitats estatals no únicament comprenen el conjunt de les potestats normatives en la seva integritat sinó que també inclouen les funcions executives que afecten la unitat econòmica i de gestió del sistema, com a garantia del tractament en condicions d'igualtat, ex article 149.1.1 CE, de tots els ciutadans espanyols (STC 124/1989, de 7 de juliol, FJ 3).

I, específicament, aquestes es projecten sobre les anomenades polítiques passives d'ocupació i, de manera destacada, sobre les prestacions i els subsidis econòmics en situacions de desocupació o atur, que són

considerades expressament i explícita com a elements integrants del sistema de la Seguretat Social (art. 41 CE) (STC 195/1996, FJ 10, i 104/2013, de 25 d'abril, FJ 4).

D'acord amb el precitat model, tal com hem exposat en el fonament jurídic primer, l'ordenament estatal, mitjançant el Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, ha desplegat el règim jurídic del sistema de la Seguretat Social. Aquesta norma, a l'article 226, estableix que les funcions executives relatives a la gestió de les prestacions i els subsidis (gestió de les funcions i serveis derivats de les prestacions de protecció per desocupació i declaració de reconeixement, suspensió, extinció i represa de les prestacions) corresponen al *Instituto Nacional de Empleo* (actualment Servei Públic d'Ocupació Estatal). En el mateix sentit s'expressa l'article 13.j de la Llei 56/2003, de 15 de desembre, d'ocupació, el qual, a més, preveu l'articulació de sistemes de cooperació amb els serveis competents de les comunitats autònomes per tal de garantir la coordinació entre les esmentades prestacions i les polítiques actives d'ocupació.

En el cas de Catalunya, com hem indicat i veurem més endavant, el marc de col·laboració s'ha formalitzat mitjançant la signatura, el 14 de novembre de 2011, d'un conveni entre el Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE) i la Generalitat de Catalunya, publicat per la Resolució EMO/3125/2011, de 14 de desembre.

En conseqüència, i a tall de resum del paràmetre que acabem de sintetitzar en matèria de treball, polítiques actives d'ocupació i seguretat social, hem de concloure que, amb caràcter general, les potestats normatives en aquest àmbit material corresponen principalment a l'Estat i les funcions executives a la Generalitat.

Aquesta preeminència estatal, a l'hora de comptar amb la plena capacitat per homogeneïtzar el sector, ha de comportar, però, com ha indicat el mateix Tribunal Constitucional (STC 95/2013, de 23 d'abril, FJ 9), que l'atribució als organismes estatals de determinades competències de gestió es limiti únicament als supòsits imprescindibles per garantir l'eficàcia de l'article 149.1.1 CE (principi d'igualtat en relació amb l'exercici dels drets dels ciutadans), com és el cas de les funcions connexes amb el règim econòmic de la Seguretat Social, articulades en compliment de la garantia institucional prevista a l'article 41 CE (sistema de la Seguretat Social). No obstant això, la participació de la Generalitat en la gestió seria possible sempre que la legislació estatal ho preveïés de forma expressa perquè considerés que la seva atribució executiva és compatible amb els requeriments d'unitat i d'uniformitat del sistema.

Tercer. L'examen de la constitucionalitat i de l'estatutarietat dels preceptes sol·licitats del Projecte de Llei

Un cop hem enquadrat i exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable al Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, hem de procedir a resoldre els dubtes plantejats per les dues sol·licituds de dictamen. A efectes de la nostra anàlisi, amb independència dels grups parlamentaris o dels diputats que formulen les distintes qüestions que han de ser tractades, la nostra argumentació seguirà l'ordre numèric dels preceptes que integren la regulació i, en darrer terme, examinarem les esmenes reservades per defensar en el Ple del Parlament.

1. En primer lloc, analitzarem conjuntament l'apartat *b* de l'article 1 del Projecte de Llei i l'article 2, que han estat sol·licitats pels grups parlamentaris

Socialista i de Ciutadans, en la mesura que els dubtes expressats respecte de l'un i de l'altre són coincidents.

Aquests preceptes, el contingut dels quals consisteix en la regulació de l'objecte del Projecte de Llei i les finalitats del sistema d'ocupació en el seu conjunt, tenen el redactat següent (la cursiva és nostra):

«Article 1. Objecte

Aquesta llei té per objecte:

[...]

b) Establir el marc d'ordenació de les polítiques públiques d'ocupació a Catalunya, per a cobrir 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.

Article 2. Finalitats

Les finalitats del sistema d'ocupació de Catalunya són promoure el ple desenvolupament del dret a l'ocupació, estable i de qualitat, i afavorir la configuració d'un mercat de treball que contribueixi de manera eficient a garantir l'ocupabilitat de les persones, cobrir les necessitats de personal adaptat als requeriments de les empreses, i també afavorir la cohesió social i territorial, *mitjançant la gestió integral de totes les polítiques d'ocupació que competencialment li puguin correspondre.»*

Els retrets dels sol·licitants se sustenten en l'argument principal que, de la literalitat de la seva redacció, interpretada sistemàticament amb la disposició addicional tercera —que examinarem més endavant, en aquest mateix fonament—, es desprèn que el Projecte de Llei atribueix a la Generalitat unes capacitats que desborden el model de distribució de competències que prescriu el bloc de la constitucionalitat en la matèria de treball i ocupació.

Així, a tall de síntesi, resulta prou clarificadora de l'opinió dels esmentats grups parlamentaris l'afirmació:

«Examinat el contingut d'aquestes tres disposicions, s'arriba a la conclusió que qui no conegui el marc competencial, estatal i autonòmic, en matèria laboral, així com la doctrina del Tribunal Constitucional podria pensar que la Generalitat té competències tant legislatives, com executives, quan en realitat només té competències executives (art. 170 de l'EAC), ja que les legislatives continuen pertanyent única i exclusivament al legislador estatal.»

Doncs bé, un cop exposada la qüestió, per tal de donar resposta als arguments precitats, hem de recórrer al cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat recollit al fonament jurídic segon d'aquest Dictamen. Efectivament, les competències de la Generalitat en la matèria del treball i l'ocupació consisteixen fonamentalment en les funcions executives recollides a l'article 170 EAC i, en el camp de les polítiques actives que puguin incidir en la dinamització econòmica mitjançant les accions adreçades a l'ocupació i el mercat de treball, també disposaria d'un marge de desplegament normatiu, segons l'esquema, assenyalat en el fonament anterior, de bases-desenvolupament ex article 152 EAC.

D'acord amb aquest model de repartiment de competències, si acudim al text dels articles 1 i 2 del Projecte de Llei, podem comprovar com la dicció del primer precepte, formulada necessàriament en termes amplis, en la mesura que descriu l'objecte de la norma, 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 del Projecte de Llei, que assenyala en aquesta direcció i que, com hem vist anteriorment en la fase de l'enquadrament, s'empara en els títols propis i eminentment executius de la Generalitat (art. 152 i 170 EAC). Així mateix, també confirma aquesta interpretació el 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, que seran objecte del nostre examen més endavant— 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 segon, en referir-se a les finalitats del sistema d'ocupació de Catalunya, 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.

En efecte, per tal de determinar l'abast del seu contingut, n'hi ha prou de referir-nos al títol II del Projecte de Llei dedicat al sistema d'ocupació de Catalunya, i en concret als articles 13 (objectius del sistema) i 16 (serveis ocupacionals). Així, d'una banda, els primers són fonamentalment d'impuls, foment i potenciació de l'ocupació. I, de l'altra, els segons, 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.

Elements, tots aquests, que s'insereixen en l'espai de les polítiques d'ocupació que són competència de la Generalitat.

Per tant, l'argumentació dels sol·licitants, segons el nostre parer, més enllà de constituir una valoració projectiva, no troba fonamentació des d'un punt de vista juridicoconstitucional. Així, 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 tot cas, des del punt de vista de la tècnica legislativa, podria ser convenient, per contribuir a fixar més correctament el sentit de l'expressió del darrer incís de l'article 2, substituir la forma en temps subjuntiu que empra la norma per referir-se a la titularitat de les competències («que li puguin correspondre») per la fórmula jurídicament més habitual i precisa del temps present d'indicatiu («que competencialment li corresponen» o que «competencialment té atribuïdes»).

En conseqüència, l'apartat *b* de l'article 1 i el darrer incís de l'article 2 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.

2. En aquest epígraf abordarem la lletra *b* de l'article 4.2, que disposa que els instruments estratègics i operatius del SOC han de garantir:

«El tractament individualitzat de l'usuari mitjançant un expedient únic i comú a tot el sistema d'ocupació de Catalunya, que integri la informació personal i professional relacionada amb les polítiques d'ocupació, i també les prestacions

i els subsidis de què pugui ésser beneficiari, dins del marc de la normativa en matèria de protecció de dades.»

En relació amb aquest precepte, els peticionaris, dels grups parlamentaris Socialista i de Ciutadans, consideren que contravé l'ordre constitucional perquè pot suggerir que «la Generalitat té competència en matèria de protecció econòmica en supòsits de desocupació».

Quant a aquest retret, ens és suficient indicar que, pel que fa a la lletra *b*, hem d'entendre que no es tracta d'una atribució competencial sinó de la mera organització del sistema de relacions del SOC amb els usuaris.

En altres paraules, aquesta norma estableix 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 (art. 3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, i 31 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya).

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. De fet, el Conveni entre el SEPE i la Generalitat de Catalunya, signat el 14 de novembre de 2011, ja preveu la col·laboració entre ambdues institucions en l'àmbit de subministrament d'informació relacionada amb la coordinació de la gestió de l'ocupació i la formació professional de l'ocupació i la gestió de les prestacions per desocupació. En concret, la clàusula cinquena disposa que es facilitarà mútuament, amb periodicitat mensual, la informació

bàsica i individualitzada relativa a les seves activitats respectives que afectin les persones demandants d'ocupació beneficiàries de prestacions.

Per tant, 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 relació amb la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), resulta oportú recordar que l'article 6.1 preveu la utilització legítima de les dades quan existeix el consentiment del titular, d'acord amb el dret a l'*habeas data*, entès en el sentit estricte de dret a l'autodeterminació informativa (art. 18.4 CE i 31 EAC), consentiment que pot ser exceptuat en certs supòsits com ara en el cas que les dades es recullin per a l'exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències (art. 6.2 LOPD). Així mateix, la norma, en l'article 21, inclou la possibilitat de comunicació de les dades entre administracions per tal de donar compliment a les competències que tenen encomanades. Sobre la doctrina del tractament de les dades personals i el seu règim de comunicació o cessió, ens remetem al que vam dir, per tots, en els DCGE 20/2010, de 27 de juliol, FJ 2, i 6/2012, d'1 de juny, FJ 5.

D'acord amb els arguments que acabem d'exposar, hem de concloure que 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.

3. A continuació, tractarem l'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article 15 del Projecte de Llei i, per connexió material, de la disposició transitòria única, sol·licitats pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt.

El contingut d'aquest article versa 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. El model es denomina de *concertació territorial* i adopta com a referència les comarques (apt. 2) i els municipis de més de 50.000 habitants (apt. 2 bis) a l'hora d'establir els interlocutors i dissenyar els distints plans i estratègies d'actuació. Per la seva banda, la disposició transitòria esmentada fixa que les fórmules organitzatives existents a l'entrada en vigor de la norma s'han d'adaptar als requeriments de l'article 15.6 en el termini d'un any. Aquest últim precepte prescriu que la concertació territorial ha de comptar com a mínim amb els municipis que formen part de l'estratègia territorial i les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya, tenint en compte que cap ajuntament pot donar suport a més d'una estratègia territorial i que només n'hi pot haver una per comarca, excepte en els casos de l'article 15.2 bis.

Respecte d'aquesta articulació, els diputats sol·licitants manifesten els seus dubtes sobre la possible afectació a l'autonomia dels ens locals, en el sentit d'una eventual vulneració de les seves capacitats d'intervenció en matèria de promoció econòmica i ocupació. Així mateix, consideren que s'obvia l'organització territorial bàsica regulada en l'Estatut d'autonomia, minimitzant el paper dels ens territorials bàsics —municipis i vegueries— i elevant la categoria dels no bàsics —comarques—, la qual cosa «pot comportar una manca absoluta de garantia institucional» per als primers. En conseqüència, s'al·lega la possible infracció dels articles 83, 84, 86 i 87.2 EAC.

Per tal de resoldre aquesta qüestió, en primer lloc, hem de fer esment, doncs, al cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat pel que fa a la garantia institucional de l'autonomia local. I aquesta exigència ens remet

necessàriament al Dictamen 8/2014, de 27 de febrer, que vam emetre amb motiu de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en endavant, LRSAL).

Sintèticament, en el fonament jurídic tercer, vam exposar que, tot i la previsió expressa de l'autonomia local que conté el nou Estatut, amb la finalitat de reforçar-la (art. 84.1 i 86.1 EAC), aquesta és, segons la interpretació de la justícia constitucional, de configuració eminentment legal i la seva delimitació correspon al legislador ordinari, estatal o autonòmic, en l'àmbit de les seves competències respectives.

No obstant això, vam afirmar també que, d'acord amb la mateixa doctrina jurisprudencial consolidada, la garantia institucional de l'autonomia local s'ha d'identificar amb els elements essencials o el nucli primari de l'autogovern dels ens locals territorials, que han de ser respectats pel legislador perquè aquestes administracions siguin recognoscibles com a ens dotats d'autogovern. I conclouíem que tot i que l'alt tribunal «ha insistit que l'autonomia local no assegura "un *statu quo* organizativo" (STC 214/1989, FJ 13) ni un "haz mínimo de competencias", paral·lelament, ha entès que la competència municipal per prestar els serveis mínims obligatoris (art. 26 LRBRL) formava part del contingut essencial d'aquesta», com també la prohibició que el legislador reguli «la capacitat decisòria dels ens locals territorials respecte dels assumptes del seu interès (art. 25.2 LRBRL), de manera "que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno" (STC 159/2001, FJ 4)» (DCGE 8/2014, FJ 3).

Centrant-nos en l'àmbit competencial del treball i l'ocupació, i com a punt de partida, cal dir que la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de las bases del règim local (LRBRL) —tant en la seva redacció inicial com en la modificada

per la LRSAL— no fa menció expressa a aquesta matèria entre els serveis mínims obligatoris de l'article 26 ni entre les capacitats pròpies dels municipis previstes a l'article 25.2. Així mateix, tampoc no està inclosa en la llista de competències susceptibles de delegació per part de l'Estat o les comunitats autònomes (art. 27).

D'altra banda, si ens traslладem a l'àmbit territorial català, l'Estatut, en l'article 84.2, lletra *i*, preveu, com a exercici de la competència pròpia, una clàusula en favor dels governs locals de promoció econòmica que inclou l'incís del «foment de l'ocupació», però emmarcada i condicionada als «termes que determinin les lleis». Així mateix, el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, en el seu article 71.1, inclou «[l]’ocupació i la lluita contra l’atur» (lletra *g*) com a activitats complementàries que poden dur a terme els municipis respecte de «les pròpies d’altres administracions públiques».

En conseqüència, i ara ja 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 del Projecte de Llei que estem analitzant constitueix una manifestació legítima i ajustada al bloc de constitucionalitat de les competències i l'ordenació dels serveis de la Generalitat en la matèria. I 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.

Finalment, i com a darrera consideració, hem d'afegir que 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 descrit anteriorment i en els termes de la legislació que el desenvolupa.

Dit això, i tornant a la literalitat de l'article 15 del Projecte de Llei, també cal tenir present que preveu expressament mecanismes de flexibilització que faciliten la modulació de l'àmbit territorial del model de concertació sobre la base de determinades condicions. Així, l'apartat 2 bis diu: «La concertació territorial es pot donar en àmbits diferents a la comarca, sempre que se'n justifiqui la realitat econòmica i ocupacional diferenciada».

Per tant, d'acord amb els raonaments més amunt reproduïts, hem de concloure que l'article 15 i la disposició transitòria única del Projecte de Llei no vulneren l'autonomia local garantida per la Constitució (art. 137.1 CE) i l'Estatut (art. 84 i 86.1 EAC).

4. Seguidament, examinarem de manera conjunta, per raó de la coincidència material del seu contingut, l'apartat *t*.quater de l'article 24 i el *t*.bis de l'article 27.

El primer precepte 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 el segon preveu, en aquest cas, 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».

Els motius del retret dels sol·licitants, en aquest cas dels diputats dels grups parlamentaris Socialista i de Ciutadans, se sustenten en el fet que les esmentades previsions són inconstitucionals i també contràries a l'Estatut, perquè atribueixen a organismes de la Generalitat competències que són de titularitat estatal, d'acord amb l'article 149.1.7 CE.

Per tal de donar resposta a la qüestió, en aquest punt ens resulta suficient de remetre'ns al cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que hem descrit amb detall en el fonament jurídic segon. D'acord amb aquest, 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.

Així, 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 SEPE, segons preveuen la secció segona del capítol V (art. 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, abans esmentat, recull explícitament que la totalitat de les funcions de gestió i control relatives a les prestacions per desocupació les realitza el personal propi del SEPE (clàusula segona, apt. 3), malgrat que aquest es troba situat físicament en les oficines de Treball de la Generalitat de Catalunya.

D'aquesta manera, les tasques que el citat Conveni atribueix a l'organisme català es limiten a: la facilitació d'impresos i de documentació informativa del SEPE als ciutadans; la comunicació de determinats fets dels quals tingui coneixement i que siguin susceptibles de ser constitutius d'infraccions greus o molt greus de l'ordre social (previstes als articles 25.3 i 26 del Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost); el trasllat de la informació del canvi de situació com a demandants d'ocupació de les persones sol·licitants i/o beneficiàries de prestacions, i el registre de la documentació que es presenti a les oficines, exclosa explícitament la que afecti la tramitació de sortida dels documents en matèria de prestacions per desocupació.

En conseqüència, l'apartat *t. quater* de l'article 24 i el *t. bis* de l'article 27 del Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, 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.

Arribats a aquest punt, hem de recordar que la Generalitat, sobre la base 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 mateix departament competent en matèria de treball i ocupació, en la mesura que les administracions tendeixen a integrar en un mateix sistema o concepció el

conjunt d'ajuts econòmics orientats a proveir de cobertura econòmica als sectors de la ciutadania amb més necessitats. I, per descomptat, aquest tipus d'ajuts, legítimament i de manera convenient, poden tenir entre les seves finalitats incorporar les persones al mercat de treball per tal que es valguin per si mateixes. Ara bé, en el cas que vulguin ser recollides pel legislador en la norma que regula el sistema i el servei d'ocupació, la seva dicció ha de ser 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.

5. En aquest epígraf examinarem la lletra *a* de l'apartat primer de l'article 35 del Projecte de Llei, pel qual es regulen els drets econòmics i el règim pressupostari del SOC. Concretament, el precitat article diu:

«1. Per al compliment de les seves funcions, el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya compta amb els béns i els recursos econòmics següents:

a) Les assignacions anuals dels pressupostos de la Generalitat, de l'Estat i de la Unió Europea. Aquests darrers ingressos s'han de vehicular per mitjà del tresor de la Generalitat.»

Els diputats dels grups parlamentaris Socialista i de Ciutadans manifesten els seus dubtes de constitucionalitat sobre la base de l'argument que el darrer incís de la lletra *a* pot constituir un supòsit de vulneració de les competències estatals en la gestió dels fons econòmics provinents de la Unió Europea, atès que interpreten que la Generalitat s'atribueix la recepció directa dels fons socials europeus destinats a finançar projectes en matèria de polítiques d'ocupació.

Un cop exposat l'esmentat retret, per la nostra part i a l'efecte del seu examen de constitucionalitat i d'estatutarietat, entenem que la interpretació

correcta del precitat incís consisteix a 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 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.

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. Concretament, en la nota complementària a l'Informe d'impacte pressupostari, de 13 de juny de 2014, sobre l'avantprojecte de llei, elaborada per la Direcció General de Pressupostos del Departament d'Economia i Coneixement, el 14 de juliol de 2014, s'indicava, en relació amb la referència als ingressos provinents de l'Estat espanyol i de la Unió Europea de l'article 35.1.a que: «ens reiterem en la necessitat d'incloure [...] la frase referida [“Aquests darrers ingressos s'han de vehicular a través del Tresor de la Generalitat de Catalunya”, segons se sol·licitava en l'informe previ de 13 de juny de 2014], atès que amb la redacció actual es dedueix que les aportacions de l'Estat seran consignades directament al SOC i han de ser consignades al Tresor de la Generalitat».

Arribats a aquest punt, convé subratllar que 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 aquest àmbit, a més d'iniciatives concretes, com ara el Programa per a l'ocupació i la innovació social (EaSI), aprovat pel Reglament (UE) núm. 1296/2013, del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2013 (amb vigència 2014-2020), hem de fer esment a les disposicions que regulen els mecanismes de distribució dels fons estructurals

europèus amb caràcter general i específicament en l'àmbit social. En concret, ens referim essencialment al Reglament (UE) núm. 1303/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, pel qual s'estableixen disposicions comunes relatives al Fons europeu de desenvolupament regional, al Fons social europeu, al Fons de cohesió, al Fons europeu agrícola de desenvolupament rural i al Fons europeu marítim i de la pesca, i pel qual es deroga el Reglament (CE) núm. 1083/2006 del Consell. Aquesta norma ha estat concretada, pel que ara interessa, pel Reglament (UE) núm. 1301/2013, del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, sobre el Fons europeu de desenvolupament regional i sobre disposicions específiques relatives a l'objectiu d'inversió en creixement i ocupació i pel qual es deroga el Reglament (CE) núm. 1080/2006, i pel Reglament (UE) núm. 1304/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, relatiu al Fons social europeu i pel qual es deroga el Reglament (CE) núm. 1081/2006 del Consell.

El Reglament (UE) núm. 1303/2013 fixa a l'article 4.4 que els estats membres «al nivel territorial apropiado, de conformidad con su marco institucional, jurídico y financiero, y los organismos por ellos designados al efecto serán responsables de elaborar y ejecutar los programas y realizar las tareas [...], de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento y en las normas específicas de los Fondos». Per tant, respectant allò que s'hi preveu, difereix a l'àmbit de configuració i organització interna dels estats l'establiment del sistema per elaborar i executar els programes, que hem d'entendre que inclou també la gestió i la distribució de l'import dels fons corresponents.

En aquest sentit, en l'àmbit estatal, el títol III de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, articula el sistema de relacions financeres entre l'Estat i les altres administracions, distingint en el capítol I les operacions amb la Unió Europea (art. 82 a 84) i en el II (art. 85 i 86) les que

es duen a terme amb les comunitats autònomes. En el cas dels fons europeus adreçats a l'ocupació, hi ha una sèrie de previsions específiques sobre la distribució dels fons en la Llei 56/2003, d'ocupació. Així, entre d'altres, l'article 13.c atribueix al SEPE la competència sobre percepció de fons europeus per al cofinançament d'accions a càrrec del seu pressupost i la seva justificació, a través de l'autoritat de gestió designada per la normativa de la Unió. En el cas del Fons social europeu, l'autoritat de gestió i certificació de tots els programes operatius és la Unitat Administradora del Fons Social Europeu, adscrita a la Secretaria d'Estat d'Ocupació del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social. Així mateix, l'article 15 de la Llei 56/2003 esmentada disposa, pel que ara ens concerneix, que, en la distribució dels fons que han de gestionar les comunitats autònomes «segons el procediment que preveu la Llei general pressupostària», s'han d'identificar els programes cofinançats pels fons de la Unió Europea.

Per la seva banda, l'Estatut, a l'article 190, atribueix expressament a la Generalitat la gestió dels fons europeus en les matèries de la seva competència, però en els termes que estableixen els articles 114 i 210 EAC, els quals, si escau, ens remeten als corresponents mecanismes de repartiment entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Un cop esbossat sintèticament el marc constitucional i europeu al qual resten subjectes els fons procedents de la Unió Europea que la Generalitat és susceptible de rebre, per raó de les competències que té atribuïdes en matèria de treball i ocupació, no hi ha dubte possible sobre la interpretació vàlida i ajustada a dret de l'article 35.1.a del Projecte de Llei. D'aquesta manera, esdevé innecessari, en l'articulat del text, la reproducció o la referència a les esmentades fonts del dret per interpretar de manera simple i inequívoca que l'incís «s'han de vehicular per mitjà del tresor de la Generalitat», referit als fons procedents de la Unió europea, s'està referint al

mecanisme interior de gestió dels fons esmentats, per part de l'Administració catalana, un cop aquests han estat rebuts.

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

No obstant aquesta valoració, i des d'un punt de vista de la tècnica legislativa, podria resultar convenient, per fixar amb major precisió el significat de la norma, especificar a quins ingressos fa referència l'expressió «[a]quests darrers ingressos» perquè, tal com està formulada, es pot entendre que fa esment únicament als fons europeus o bé que també inclou els estatals.

6. Tot seguit, analitzarem la disposició addicional tercera, respecte de la qual tant els grups parlamentaris Socialista i Ciutadans com els diputats del Grup Popular han manifestat els seus reprotxes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat fonamentant-se en el fet que la norma preveu l'assumpció de la integritat de les competències en polítiques d'ocupació per part de la Generalitat, incloses les exercides per l'Estat.

Així, la norma diu:

«D'acord amb l'objecte de la Llei d'establir el marc d'ordenació de les polítiques públiques d'ocupació a Catalunya, el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, com a centre de governança del 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 que suposi un model i un referent en l'àmbit europeu amb relació a la millora de l'ocupabilitat de les persones i de la competitivitat de les empreses.»

Reprement els arguments exposats anteriorment amb motiu de l'anàlisi dels epígrafs corresponents dels articles 24 i 27, 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, hem de concloure sense més dificultat que les previsions de la disposició addicional en qüestió no s'adeqüen a l'ordre constitucional vigent.

I això és així perquè aquesta norma del Projecte de Llei català, 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.

Per contra, la disposició addicional tercera, 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. D'aquesta manera el seu redactat assumeix com a premissa certa que el conjunt de les polítiques d'ocupació, tant les actives com les passives, han de ser competència de la Generalitat.

Recentment, en el nostre DCGE 3/2015, de 26 de febrer, sobre el Projecte de Llei de mesures fiscals, financeres i administratives i amb motiu de l'esmena reservada número 429, ja vam indicar que les capacitats executives de la Generalitat en l'àmbit de les prestacions socials, en l'actualitat, es limiten a les vinculades a les polítiques de benestar o serveis socials, ex article 166 EAC, que no han de ser confoses amb les pròpies del sistema de la Seguretat Social (FJ 3.2.D). D'acord amb això, i per raó de la denominació que preveia la disposició de l'«Agència Catalana de la Seguretat Social», recomanàvem: «atès que es proposa que l'Agència dugui a terme funcions que pertanyen

tant a la matèria de "serveis socials" com a la matèria de "seguretat social", dins de la competència de la Generalitat, i en els termes abans indicats, estimem que seria més adequat que aquesta adoptés una intitulació que no induís a cap mena de confusió en l'esfera competencial d'ambdues administracions».

I, a més, cal tenir present que, en aquell cas, el redactat, formulat com un mandat no vinculant del legislador al Govern, es limitava a incloure una referència de caràcter «eminentment organitzatiu i estructural», per al cas eventual en el qual la Generalitat assumís determinades competències com a resultat d'un procediment de transferències acordat amb l'Estat. I recordàvem, respecte d'aquesta darrera possibilitat, que «només es pot operar a través dels corresponents mecanismes de transferència o delegació [per part de l'Estat] a les comunitats autònomes».

Certament, 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.

Unes condicions, aquestes, que, a hores d'ara, no es donen i que, per tant, comporten que la fórmula d'assumpció de competències, recollida en la disposició addicional tercera del Projecte de Llei, esdevingui incompatible amb l'actual configuració constitucional de la matèria.

Finalment, sobre el fet que l'esmentada previsió adopti la forma de disposició addicional, cal fer la següent consideració. 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, a efectes del nostre examen, la disposició addicional tercera 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.

7. A l'últim, i en darrer lloc del present Dictamen, tractarem les esmenes reservades per defensar en el Ple núm. 7, 155, 292 i 334, que han estat sol·licitades pels diputats pertanyents al Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, perquè consideren que pateixen dels mateixos motius d'inconstitucionalitat que la disposició addicional tercera.

Quant al seu examen, ens és suficient de remetre'ns a la fonamentació i, per tant, a la mateixa conclusió que hem adoptat respecte dels apartats *t. quater* de l'article 24 i el *t. bis* de l'article 27, així com de la disposició addicional tercera.

Així, 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.

En conclusió, les esmenes reservades núm. 7, 155, 292 i 334 són contràries a l'article 149.1.17 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

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.

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.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.