



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 2/2018, de 17 de setembre, sobre la disposició addicional cent vintena de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018

Conclusions del Dictamen:

Primera. La referència que es fa a «el Servicio Público de Empleo Estatal» en el punt 6 de l'apartat quatre de la disposició addicional cent vintena de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per al 2018 vulnera les competències de la Generalitat previstes en l'article 152 EAC, així com l'article 114.3 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

Adoptada per unanimitat.

La disposició addicional cent vintena conté dues matèries ben diferenciades, per bé que relacionades entre si. D'una banda, regula aspectes del contracte per a la formació i l'aprenentatge, previst a l'article 11 ET. I, de l'altra, estableix una «medida de activación e inserción laboral de jóvenes beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil» en forma d'ajuda econòmica d'acompanyament per als joves amb una baixa formació que compleixin un seguit de requisits.

El Consell ha enquadrat el Sistema Nacional de Garantia Juvenil en el marc de les polítiques públiques de foment d'ocupació específicament adreçades al segment de la població juvenil i, consegüentment, en l'article 149.1.13 CE. I això, tant per l'objectiu perseguit (facilitar la implementació de l'ocupabilitat dels joves espanyols) com pel fet que els fons destinats a assolir-lo tenen una repercussió econòmica significativa en el mercat de treball (DCGE 26/2014, FJ 4). És evident que una condició i l'altra es mantenen amb l'establiment de l'ajuda econòmica d'acompanyament de la disposició addicional cent vintena. Posteriorment, el Tribunal Constitucional ha enquadrat també l'esmentat Sistema en la competència estatal sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (STC 69/2018, FJ 8), així com una altra ajuda econòmica d'acompanyament del «programa de activación para el empleo» per incentivar la contractació dels desocupats de llarga durada en condicions especialment vulnerables, en la mesura que té com a finalitat millorar la situació d'ocupació a Espanya (STC 100/2017, FJ 5.c; 153/2017, FJ 3, i 156/2017, FJ 3). I l'anterior, sigui dit de passada, malgrat que la seva naturalesa i els seus destinataris finals la configuren com una ajuda derivada d'un programa més específic i d'inferior rellevància econòmica que la que és objecte del Dictamen.

A la Generalitat li correspon, ex article 152 EAC, la competència normativa compartida sobre l'ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya que, en l'àmbit executiu, té també atribuïdes expressament la gestió de la planificació general de l'activitat econòmica, i, en concret, dels plans, els fons i els recursos d'origen estatal destinats al foment de l'activitat econòmica, en els termes que s'estableixin per mitjà de conveni (art. 152.4.c EAC). Així, tot i que el Dictamen examina només les actuacions executives objecte de la petició, el model de competències compartides en l'àmbit de la planificació econòmica implica una millora en la posició de les comunitats autònomes respecte de l'Estat que si és tracta de l'àmbit de la legislació laboral, ja que s'entén que aquestes podrien aprovar lleis de desenvolupament dels programes estatals i també variarien les posicions respectives en l'activitat subvencional (STC 13/1992, FJ 8) (DCGE 4/2017, FJ 2).

L'apartat quatre.6 atribueix al SEPE el pagament de l'ajuda i la forma en què es durà a terme, cosa que significa que l'Estat es reserva una facultat administrativa i adjectiva del seu procediment administratiu de gestió com és la de fer efectiu l'abonament al beneficiari de les quanties corresponents, després que aquest obtingui la corresponent resolució favorable a la seva concessió. Així, la doctrina consultiva i la jurisprudència constitucional han reiterat en el transcurs dels anys que el pagament de la subvenció és una competència clarament executiva que correspon íntegrament a les comunitats autònomes llevat que hi concorri una causa justificada que ho exceptuï. De fet, la quantia de l'ajuda econòmica no és discrecional ni susceptible de cap valoració. Ans al contrari, resulta d'una aplicació automàtica del criteri fixat per la disposició addicional mateixa (80% de l'indicador públic de rendes d'efectes múltiples mensual vigent en cada moment). El disseny que ha efectuat el legislador estatal del règim de l'ajuda no legitima en cap cas que el SEPE centralitzi el seu pagament. I això és així perquè el contingut de la disposició addicional cent vintena ja garanteix a bastament el respecte a la igualtat dels seus potencials beneficiaris, al mateix temps que predetermina la despesa real que ocasionarà i permet un control de les quanties globals que s'hi destinen.

Segona. *Les referències que es fan a «la Oficina de Prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal» i a «la página web del Servicio Público de Empleo Estatal, www.sepe.es» en els punts 1 i 2, respectivament, de l'apartat cinc de la disposició addicional cent vintena de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per al 2018, respectivament, vulneren les competències de la Generalitat previstes en l'article 152 EAC, així com també l'article 114.3 EAC, i no troben empara en l'article 149.1.13 CE.*

Adoptada per unanimitat.

L'apartat cinc.1 i .2 atribueix al SEPE l'elaboració de l'imprès de sol·licitud de l'ajuda, que s'haurà d'obtenir en el seu lloc web, i designa una oficina d'aquest organisme estatal com a seu física per a la seva presentació, en el termini màxim que es fixa.

Respecte d'aquesta fase o tràmit inicial del procediment subvencional, en el qual l'interessat insta la petició de l'ajuda a l'Administració, el Consell ha identificat reiteradament com a activitats d'execució del dit procediment, entre d'altres, l'establiment de models i formularis normalitzats d'utilització obligatòria per part dels sol·licitants de les subvencions i de la documentació que l'acompanya (DCGE 13/2012, FJ 2; 1/2016, FJ 2, i 6/2017, FJ 2); la seva recepció i valoració, i la comprovació de la documentació acreditativa del compliment dels requisits per ésser-ne beneficiari (DCGE 6/2015, FJ 3; 1/2016, FJ 2, i 4/2017, FJ 3). Del mateix parer és el Tribunal Constitucional, que ha declarat que els models de sol·licitud no tenen caràcter bàsic i que, per tant, correspon a la comunitat autònoma fixar el que consideri més oportú (STC 242/1999, de 21 de desembre, FJ 11, i les que s'hi esmenten), com també li correspon establir el seu lloc de recepció, el termini per fer-ho, la verificació de les dades que contenen i la seva tramitació (STC 70/1997, de 10 d'abril, FJ 4)» (STC 88/2018, FJ 7; 150/2013, FJ 7.c).

Aquesta línia interpretativa de les doctrines consultiva i constitucional és també aplicable a l'àmbit material de l'ajuda econòmica objecte del Dictamen, ja que, si bé no és una subvenció en el sentit més tradicional del terme, pel fet que la seva convocatòria és la norma mateixa que la crea, la seva naturalesa és també la d'una activitat de foment de l'Administració, que efectua un pagament a un conjunt de beneficiaris que compleixen uns requisits concrets, sense contraprestació per part d'aquests.

A l'anterior s'afegeix que de la disposició addicional cent vintena no es dedueix cap argument que justifiqui que una actuació administrativa tan poc substantiva com és l'elaboració del formulari de sol·licitud, el lloc d'obtenció i presentació i el termini per fer-ho s'assigni a un òrgan de l'Administració estatal amb l'argument de la necessitat inexcusable de garantir una aplicació unitària i igual. Amb més raó si la mateixa disposició configura un règim jurídic de l'ajuda que ja perfila de forma homogènia el contingut de la sol·licitud i deixa poc marge a la discrecionalitat, alhora que estableix un punt de connexió (domicili del jove beneficiari) que permet la seva presentació i valoració per part dels serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes

sense disfuncionalitats i sense que es produeixi cap risc per a la integritat i coherència del sistema.

Tercera. *Les referències que es fan a «los Directores Provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal» i a «el Servicio Público de Empleo Estatal» en els punts 1 i 3, respectivament, de l'apartat sis de la disposició addicional cent vintena de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per al 2018 vulneren les competències de la Generalitat previstes en l'article 152 EAC, així com l'article 114.3 EAC, i no troben empara en l'article 149.1.13 CE.*

Adoptada per unanimitat.

L'apartat sis, punts 1 i 3, assigna al SEPE la potestat per reconèixer o, si escau, denegar el dret a l'admissió a l'ajuda d'acompanyament mitjançant la corresponent resolució administrativa, com també la competència per atendre les reclamacions prèvies a la impugnació d'aquesta davant la jurisdicció social. Es tracta de dues actuacions de caràcter clarament executiu, tradicionalment encabides entre les fases finals que constitueixen el procediment administratiu i que, a més, tal com està configurada l'ajuda econòmica, es limiten a aplicar els requisits i les condicions essencials d'atorgament que ja estan identificats amb prou detall a la disposició addicional. A favor de la qualificació expressa de la potestat per concedir o denegar una subvenció com a funció executiva de resolució i fase final del procediment administratiu en curs i, per tant, competència de la Generalitat, s'ha pronunciat el Consell en diverses ocasions (DCGE 21/2015, de 3 de desembre, FJ 3, i 12/2017, FJ 3).

Altrament, l'ajuda econòmica pivota sobre la idea d'una responsabilitat compartida entre els serveis públics d'ocupació i els seus beneficiaris (joves inscrits en el Sistema Nacional de Garantia Juvenil), ja que els darrers es comprometen a iniciar i realitzar una activitat formativa dins del si del corresponent contracte per a la formació i l'aprenentatge. D'aquesta manera, no es pot obviar que la competència per a la programació i la gestió de les polítiques actives d'ocupació correspon als serveis públics autonòmics, incloent-hi l'activitat formativa que està relacionada amb l'activitat laboral desenvolupada en el lloc de treball vinculat al contracte per a la formació i l'aprenentatge, en aquest cas, pel jove treballador inscrit en el Sistema.

Dit això, no s'aprecia la necessitat de centralitzar en un òrgan estatal la gestió d'unes ajudes complementàries, la concessió de les quals, precisament, està estretament vinculada a la realització efectiva d'una activitat formativa que correspon organitzar i autoritzar (d'acord amb el pronunciament del Tribunal a la STC 27/2014) a les comunitats autònomes. Amb més raó quan la mateixa disposició addicional, en el seu apartat sis.2, reconeix que l'autorització de l'activitat formativa correspon al «Servicio Público de Empleo competente», per tant, al de l'Administració de la Generalitat.

Quarta. *La referència que es fa a «el Servicio Público de Empleo Estatal» en el punt 3 de l'apartat set de la disposició addicional cent vintena de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per al 2018 vulnera les competències de la Generalitat previstes en l'article 152 EAC, així com l'article 114.3 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.*

Adoptada per unanimitat.

Els punts 2 i 3 de l'apartat 7 recullen la regla general que els recursos públics que s'han percebut indegudament (en aquest cas pels joves beneficiaris de l'ajuda econòmica) comporten l'obligació de retornar-los en el seu import íntegre (més, si s'escau, amb recàrrec i/o interessos de demora). I, seguidament, estableixen un procediment concret per fer efectiva aquesta devolució, per remissió a les normes de la Seguretat Social (art. 295 TRLGSS), amb la distinció que es designa com a òrgan competent el SEPE i no pas les entitats gestores d'aquella. S'admet, a més, la possibilitat que, en cas que no es pugui obtenir el reintegrament en el termini fixat, es compensi la quantia que es deu amb les prestacions per desocupació.

L'ajuda econòmica objecte del Dictamen participa de la mateixa naturalesa de les subvencions. Per tant, la potestat per reclamar les quantitats que no s'haurien d'haver pagat, ja sigui com a

conseqüència de l'incompliment de les obligacions del beneficiari afectat o per altres causes taxades, es correspon amb una actuació administrativa adjectiva del procediment subvencional, que s'incardina plenament en la funció executiva i és competència de la Generalitat (DCGE 13/2012, FJ 2; 18/2013, de 21 de novembre, FJ 3, i 12/2017, FJ 3). Igualment, el Tribunal Constitucional considera que el reintegrament incideix en aspectes relacionats amb el control de les ajudes i és competència autonòmica (STC 150/2013, FJ 7.c; 244/2012, FJ 6, i 200/2009, FJ 5).

Pertoca, doncs, a l'Administració catalana, després d'exercir una certa activitat prèvia de control i de seguiment de l'evolució de l'ajuda, exigir, si s'escau, el retorn de les quanties cobrades indegudament, com també l'interès de demora que correspongui (art. 37 i seg. LGS). Altra cosa és que, en cas que no s'hagi fet efectiu aquest reintegrament en el termini fixat, es pugui posar en marxa, de manera subsidiària, el procediment en via executiva que correspon a la Tresoreria General de la Seguretat Social, al qual remet el punt 2 de l'apartat set de la disposició addicional cent vintena. Però, fora de l'anterior, la competència per fer efectiu el reintegrament ordinari de la quantia pagada per l'ajuda no es pot atribuir al SEPE, tenint en compte que no hi ha tampoc cap justificació formal ni material a la norma dictaminada que fonamenti la centralització excepcional d'aquesta potestat, que és netament executiva i ha de correspondre a l'òrgan responsable del pagament, que hauria d'ésser el Servei Públic d'Ocupació català.

Per finalitzar, cal posar de manifest que la centralització i la subsegüent atribució de competències executives al SEPE tractada no deriva d'un fet isolat sinó que ha estat una pràctica habitual i reiterada per part de la normativa estatal i que ha estat censurada repetidament per aquest Consell. Així, entre d'altres pronunciaments, el Consell ha insistit que en l'àmbit de l'activitat de foment sobre la formació professional per a l'ocupació hi ha una «elevada dosi de conflictivitat competencial i institucional, amb un resultat que s'ha caracteritzat per una reiterada manca d'observança per part de l'Estat respecte de la jurisprudència en aquest àmbit, especialment pel que fa a la territorialització dels fons destinats als programes i les accions formatives en matèria de foment del treball (DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 3)» (DCGE 3/2013, FJ 3.2)» (DCGE 12/2017, FJ 2).

Per la seva part, el Tribunal Constitucional ha advertit, atenent a la successió de conflictes de competència sobre la gestió de subvencions estatals, en particular en matèria d'assistència social, i la reincidència del legislador estatal a l'hora de centralitzar-ne la regulació i l'execució tot eludint els pronunciaments constitucionals previs aplicables, que cal evitar mantenir situacions anòmales en les quals l'Estat exerceixi competències que no li corresponen, tot recordant que el deure de lleialtat constitucional «obliga a todos» i comprèn el respecte a les decisions del Tribunal (entre d'altres, STC 9/2017, FJ 3).