



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen 4/2017, de 29 de juny, sobre el Reial decret llei 7/2017, de 28 d'abril, pel qual es prorroga i es modifica el Programa d'activació per a l'ocupació**

**Conclusions del Dictamen**

*Primera.* L'apartat dos, en l'incís «seguidament el servei públic d'ocupació ha de comunicar al Servei Públic d'Ocupació Estatal l'acreditació certificada»; com també l'apartat tres, en l'atribució de funcions de caràcter executiu al SEPE, i l'apartat cinc de l'article únic del Reial decret llei 7/2017, de 28 d'abril, pel qual es prorroga i es modifica el Programa d'activació per a l'ocupació, en la nova redacció que donen, respectivament, als articles 3.b, 4 i 6.6.a del Reial decret llei 16/2014, de 19 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat dels articles 170.1 i 114.4 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

El contingut essencial del Reial decret llei 7/2017, de 28 d'abril, el qual ha estat convalidat per l'Acord del Congrés dels Diputats d'11 de maig de 2017, és la prorroga i modificació del preexistent Programa d'activació per a l'ocupació (aprovat pel Reial decret llei 16/2014, de 19 de desembre, i prorrogat, al seu torn, pel Reial decret llei 1/2016, de 15 d'abril).

De la lectura del seu objecte i la seva finalitat, centrada en l'orientació, formació i requalificació dels beneficiaris per al seu retorn al mercat de treball, es fa palès que el Programa no conté criteris globals amb la pretensió d'ordenar un sector econòmic, de manera que el títol prevalent és el contingut en l'article 149.1.7 CE i 170 EAC. De fet, el Programa es qualifica com a «específico y extraordinario de carácter temporal», definició que difícilment s'adiu amb el concepte de globalitat i d'ordenació que s'exigeix per a la subsumpció en l'article 149.1.13 CE. Així mateix, pretén donar resposta a una situació concreta de desocupació que afecta un sector de la població molt determinat (aturats de llarga durada amb responsabilitats familiars, que han exhaurit la prestació per desocupació i que compleixin una sèrie de requisits per accedir-hi que preveu el mateix Programa). Les característiques indicades porten també a descartar que la incidència econòmica sigui directa i significativa, tot i reconèixer que el Programa té una repercussió econòmica perquè s'hi destinen una sèrie de recursos que afecten el mercat de treball.

L'article únic, apartat tres, del Reial decret llei, en la nova redacció que dona a l'article 4 del Reial decret llei 16/2014, regula el procediment de sol·licitud i incorporació al Programa, que porta aparellat indissolublement el reconeixement i l'obtenció de l'ajuda econòmica d'acompanyament, per la qual cosa el procediment i els requisits d'incorporació al Programa són els conduents a l'obtenció de l'ajuda, entesa materialment com a subvenció.

D'acord amb el precepte, correspon al Servei Públic d'Ocupació Estatal (SEPE) la recepció de la sol·licitud, que s'ha de fer «d'acord amb el model que es determini» (apt. 1), i la comprovació de la documentació acreditativa que es reuneixen els requisits per ser-ne beneficiari, com també de l'aportació del compromís d'activitat que el sol·licitant ha de subscriure (apt. 2). Igualment, el SEPE és l'encarregat de dictar la resolució que reconeix la incorporació al Programa, la qual cosa implica el dret a la percepció de l'ajuda econòmica (apt. 3).

Les actuacions descrites són qualificables com a funcions executives i instrumentals. La recepció de sol·licituds és un acte de gestió administrativa que dona inici al procediment; la comprovació del compliment dels requisits s'emmarca en l'activitat de verificació i control típiques de la gestió administrativa i la resolució que reconeix la incorporació al Programa i, per tant, el dret a la percepció de l'ajuda és també un acte administratiu que finalitza el procediment. En tots els casos es tracta d'una activitat administrativa reglada que se circumscriu a la mera actuació en

compliment d'uns requisits i unes condicions establerts prèviament per l'Estat mitjançant la regulació de tots els punts del Programa. En conseqüència, són funcions que han de correspondre a la Generalitat com a titular de la competència executiva en matèria de polítiques actives d'ocupació (art. 170.1 EAC), en relació també amb l'article 114.4 EAC, en la mesura que atribueix a la Generalitat la gestió de les subvencions en aquesta matèria, que inclouen la tramitació i la concessió. Això últim per tal com el procediment per a la participació en el Programa i les seves diferents fases és el procediment per obtenir l'ajuda econòmica que materialment té caràcter subvencional.

Partint de l'afirmació anterior, cal afegir que no es donen els requisits que la jurisprudència constitucional ha exigint perquè es pugui produir la centralització en el SEPE de les esmentades funcions executives, ja que aquesta assumció ha de ser excepcional. En primer lloc, no es justifica en la norma la necessitat de dur a terme la centralització per tal d'assolir els objectius del Programa, ni aquesta es dedueix de la naturalesa i el contingut de la mesura de foment. Tampoc s'al·leguen en cap moment els motius que condueixen a la impossibilitat de fraccionar l'activitat pública de gestió del Programa. I ni tan sols apareix cap al·lusió a la impossibilitat d'aplicar mecanismes de col·laboració o cooperació, que són les condicions establertes per la doctrina constitucional per considerar correcta la gestió centralitzada per part de l'Estat.

En segon lloc, l'homogeneïtat en la tramitació del Programa i de l'ajuda econòmica ja s'assoleixen per l'alta densitat normativa continguda als reials decrets llei 16/2014 i 7/2017 que el regulen. Aquestes normes determinen amb tot detall els requisits, els terminis, el contingut i les condicions, cosa que fa del tot innecessari i improcedent privar la Generalitat de les seves facultats de gestió, atès que, en aquest cas, actuaria com a simple executora de la normació estatal.

En darrer terme, la mateixa regulació del Programa assegura la igualtat en l'obtenció i el gaudi de l'ajuda econòmica als potencials destinataris, cosa que fa innecessària la seva gestió centralitzada per part del SEPE, que podria ser assumida per la Generalitat.

L'article únic, apartat cinc, del Reial decret llei, que dona nova redacció a l'article 6.6.a del Reial decret llei 16/2014, estableix l'obligació de comunicar al SEPE les actuacions realitzades pels serveis públics d'ocupació competents per al desenvolupament del Programa en matèria d'activació per a l'ocupació.

El Tribunal Constitucional ha considerat la informació entre l'Estat i les comunitats autònomes com un deure que deriva del principi de col·laboració, alhora principi estructural de l'Estat autònom i recollit a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Però aquesta informació i aquesta col·laboració han de ser mútues, i no imposades per l'Estat a les comunitats autònomes, perquè en aquest cas es tractaria d'una relació jeràrquica. Tampoc no es pot considerar coordinació —en el sentit processal clàssic que ha definit el Tribunal Constitucional des de 1983— perquè no es donen els factors que demana aquesta doctrina, consolidats a la STC 148/2000, d'1 de juny, entre d'altres. En realitat, aquest article incorpora una exigència d'informació necessària perquè el SEPE pugui dur a terme les funcions executives relatives a l'admissió i permanència en el Programa dels sol·licitants i la consegüent percepció de l'ajuda econòmica (art. 4 i 5 RDL 16/2014).

Aquestes previsions perdrien el seu sentit si la gestió i el pagament fossin descentralitzats i, per tant, realitzats pels serveis de les comunitats autònomes. En aquest sentit, per coherència amb la conclusió respecte de l'apartat tres, l'apartat cinc de l'article únic del Reial decret llei 7/2017 és contrari als articles 170 i 114.4 EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

A l'últim, aquests mateixos raonaments i conclusió són aplicables a l'apartat dos de l'article únic del Reial decret llei que dona nova redacció a l'article 3.b RDL 16/2014, relatiu a l'acreditació de la recerca activa d'ocupació com a requisit per a la incorporació i el manteniment en el Programa, pel que fa a l'obligació del servei públic d'ocupació autònom de comunicar al SEPE l'acreditació certificada. Per tant, l'incís «seguidament el servei públic d'ocupació ha de comunicar al Servei

Públic d'Ocupació Estatal l'acreditació certificada» vulnera les competències de la Generalitat dels articles 170 i 114.4 EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

**Segona.** *L'apartat quatre de l'article únic del Reial decret llei 7/2017, de 28 d'abril, en la nova redacció que dona a l'article 6.2 del Reial decret llei 16/2014 no és contrari a l'Estatut ni a la Constitució.*

*Adoptada per unanimitat.*

L'article únic, apartat quatre, del Reial decret llei, que dona nova redacció a l'article 6.2 del Reial decret llei 16/2014, determina les funcions que corresponen a les administracions autonòmiques en l'àmbit de les obligacions dels sol·licitants del Programa i, per tant, de l'ajuda econòmica, mencionant expressament el servei públic d'ocupació competent, com també inclou una sèrie d'indicacions no obligatòries sobre l'exercici de les funcions del tutor i concreta les tasques que han de dur a terme les agències de col·locació que actuïn com a entitats col·laboradores.

La fixació de criteris per a l'exercici de les actuacions que constitueixen el nucli dels requisits del Programa i de les obligacions dels sol·licitants de l'ajuda i les condicions en què s'han de dur a terme les actuacions, per la seva generalitat i vocació de regulació, tenen un caràcter normatiu que troba empara en les competències de l'Estat sobre legislació laboral de l'article 149.1.7 CE. Ultra això, el precepte no atribueix al SEPE cap funció que pugui qualificar-se d'executiva.

**Tercera.** *La disposició final primera del Reial decret llei 7/2017, de 28 d'abril, pel que fa a l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en la conclusió primera d'aquest Dictamen, en els termes i l'abast que s'hi exposen, vulnera les competències de la Generalitat dels articles 170.1 i 114.4 EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.*

*Adoptada per unanimitat.*

La conclusió d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat respecte dels apartats tres i cinc de l'article únic del Reial decret llei 7/2017, en el sentit que no troben empara en l'article 149.1.7 CE i vulneren les competències de la Generalitat ex articles 170.1 i 114.4 EAC, s'estén, també, a la disposició final primera, relativa als títols competencials.

Quant a l'article 149.1.7 CE, d'acord amb la doctrina constitucional i consultiva, les impugnacions de les disposicions que qualifiquen competencialment determinats preceptes d'una norma tenen el caràcter de «sistemàtiques» i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius.

I pel que fa a la possible fonamentació del Reial decret llei en l'article 149.1.13 CE, cal remetre's a allò dit amb anterioritat i descartar la seva aplicació, atès que s'ha considerat com a títol prevalent el contingut en l'article 149.1.7 CE.