

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2338 *Pleno. Sentencia 21/2016, de 4 de febrero de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5680-2015. Interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con varios preceptos de la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de inspección de trabajo y Seguridad Social. Competencias en materia de seguridad social: constitucionalidad del precepto legal que remite al reglamento la determinación del órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social en el ámbito de la Administración General del Estado; remisión legal a una disposición ya depurada de inconstitucionalidad (STC 272/2015).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5680-2015 promovido por el Gobierno Vasco contra la disposición final primera y, por conexión con ella, la disposición transitoria segunda de la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de inspección de trabajo y Seguridad Social. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 8 de octubre de 2015, el Gobierno Vasco interpone recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera y, por conexión con ella, la disposición transitoria segunda de la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de inspección de trabajo y Seguridad Social.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

El escrito de interposición del recurso pone de manifiesto su conexión con el tramitado con el núm. 7134-2014 interpuesto también por el Gobierno Vasco contra los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. Conexión entre ambos recursos que determina que se solicite su acumulación, en la medida en que en la impugnada disposición transitoria segunda de la Ley 23/2015 se mantiene la vigencia de la atribución de competencias sancionadoras existente con anterioridad a la vigencia de la norma y que ya fue discutida en el recurso de inconstitucionalidad 7134-2014.

Conforme al escrito de interposición, las normas impugnadas exceden de la competencia estatal en materia de seguridad social (art. 149.1.17 CE), vulnerando la competencia sancionadora en materia de seguridad social de la Comunidad Autónoma del

País Vasco [art. 18.2 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco: EAPV]. Lo controvertido en el recurso inicial versaba sobre la facultad del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para incoar el procedimiento sancionador que tiene por objeto perseguir la infracción consistente en no cumplir el requisito de estar inscrito como demandante de empleo para conservar la percepción de la prestación por desempleo. Esta infracción se encuentra tipificada en el art. 24.4 b) del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, en la redacción del art. 8.2 de la Ley 1/2014. Impugnan también la atribución al SEPE la competencia para sancionar las infracciones cometidas por los solicitantes o los beneficiarios de las prestaciones por desempleo, salvo en el supuesto de las tipificadas en los arts. 24.3 y 25.4 del Real Decreto Legislativo 5/2000, en el que la imposición de la sanción corresponderá al servicio público de empleo competente, sin incluir en esta excepción o salvedad las infracciones tipificadas en el nuevo art. 24.4 del Real Decreto Legislativo 5/2000 (en la redacción del art. 8.2 de la Ley 1/2014), referidas a los incumplimientos consistentes en: no facilitar la información necesaria para garantizar la recepción de las notificaciones y comunicaciones de la entidad gestora de la prestación por desempleo [art. 24.2 a) del Real Decreto Legislativo 5/2000] y en no cumplir el requisito, exigido para conservar la percepción de la prestación de estar inscrito como demandante de empleo en los términos previstos en los arts. 209.1 y 215.4 del texto refundido de la Ley general de Seguridad Social (LGSS), salvo causa justificada [art. 24.4 b) del Real Decreto Legislativo 5/2000].

Según el Gobierno Vasco, la reiteración en las disposiciones impugnadas de la atribución al SEPE en estos términos de la competencia para sancionar las infracciones tipificadas en el art. 24.4 del Real Decreto Legislativo 5/2000 se aparta de forma manifiesta de la doctrina sentada en las SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, y 104/2013, de 25 de abril, que reconocen la competencia autonómica de ejecución en materia de Seguridad Social, que incluye la competencia para la imposición de sanciones en materia de prestaciones por desempleo, cuando no se vea afectado el régimen económico de la Seguridad Social.

En lo que se refiere a los títulos competenciales, se advierte en el recurso que el aplicable es el art. 149.1.17 CE, siendo así que la competencia autonómica de ejecución en materia de Seguridad Social, incluye la competencia para la imposición de sanciones en materia de prestaciones por desempleo cuando recae sobre actividades instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (esto es, cuando no se vea afectado el régimen económico de la Seguridad Social), conforme a la referida doctrina constitucional, que es justamente lo que acontece en el caso de los preceptos impugnados, como ya declaró la citada STC 104/2013. De acuerdo con ello, la demanda sostiene que la disposición final primera y, por conexión con ella, la disposición transitoria segunda de la Ley 23/2015 son inconstitucionales por mantener el régimen sancionador del Real Decreto Legislativo 5/2000 en los mismos términos que los derivados de las modificaciones operadas por la Ley 1/2014, vulnerando la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Seguridad Social [art. 18.2 a) EAPV].

Según el Gobierno Vasco, el art. 48.5 del Real Decreto Legislativo 5/2000, cuya vigencia mantienen las disposiciones impugnadas, excluye de la competencia autonómica la facultad para sancionar la infracción tipificada en el art. 24.4 a) del Real Decreto Legislativo 5/2000, que únicamente sería constitucional si su contenido material se entendiera referido a actuaciones vinculadas al régimen económico de la Seguridad Social, estas sí de competencia estatal, pero, en ningún caso, a actos instrumentales relativos a la inscripción y mantenimiento como demandantes de empleo, como ocurre en los casos consistentes en suministrar información necesaria para garantizar las notificaciones y comunicaciones [art. 24.2 a) del Real Decreto Legislativo 5/2000], o estar inscrito como demandante de empleo en los términos establecidos en los arts. 209.1 y 215.4 LGSS, para la conservación de la percepción de la prestación [art. 24.2 b) del Real Decreto Legislativo 5/2000], supuestos de actividades instrumentales en los que la potestad sancionadora para el cumplimiento de tales obligaciones por los solicitantes o los

beneficiarios de las prestaciones por desempleo corresponde a las Comunidades Autónomas, conforme a la doctrina sentada en la STC 104/2013 en relación con preceptos de contenido similar en la redacción anterior del Real Decreto Legislativo 5/2000.

Por las mismas razones alegadas en el recurso de inconstitucionalidad 7134-2014, la disposición final primera y, por conexión con ella, la disposición transitoria segunda de la Ley 23/2015, serían inconstitucionales y nulas por vulnerar la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación básica del Estado sobre Seguridad Social [art. 18.2 a) EAPV] y, por consiguiente, el orden constitucional de distribución de competencias. Y así se solicita en el suplico del recurso de inconstitucionalidad, como pretensión principal, que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos legales impugnados.

Subsidiariamente, sostiene el Gobierno Vasco que, en el caso de que no se aprecie que los preceptos impugnados vulneran el art. 18.2 a) EAPV, esos mismos arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014 serían inconstitucionales por vulnerar el art. 18.2 b) EAPV, que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social y, por consiguiente, el orden constitucional de distribución de competencias.

2. Mediante providencia de 3 de noviembre de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 12 de noviembre de 2015, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga en el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 16 de noviembre de 2015.

4. Mediante escrito registrado con fecha 17 de noviembre de 2015 el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el día 26 de noviembre de 2015.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado fueron registradas en este Tribunal el día 14 de diciembre de 2015.

Tras reproducir las disposiciones impugnadas, el Abogado del Estado alega que se ha incumplido la carga de fundamentar su inconstitucionalidad. Señala que el objetivo principal de la norma es concretar el ejercicio, en el ámbito de sus competencias, y con carácter abstracto, de la potestad sancionadora de la Administración del Estado en el ámbito de las infracciones del orden social. Lo que establece la reforma es una habilitación al reglamento para regular en adelante la concreción de los órganos sancionadores competentes (disposición final, primera apartado primero), en el ámbito de la Administración general del Estado, con mantenimiento –disposición transitoria segunda– del régimen vigente, incluidas las previsiones del art. 48 del Real Decreto Legislativo 5/2000 previas a la reforma legal. Siendo ese el contenido de las normas impugnadas, el Abogado del Estado argumenta que no se comprende muy bien cuál es el objeto específico de este recurso. La demanda lo vincula al que se tramita con el núm. 7134/2014, interpuesto por el Gobierno Vasco contra los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. Sin embargo, no es ese el contenido ni de la disposición final primera ni de la disposición transitoria segunda y los reproches de inconstitucionalidad se dirigen en realidad no a los preceptos impugnados en este recurso, sino a los de la Ley 1/2014. Según el Abogado del Estado «[E]n el escrito de demanda no se explica, más allá de la

afirmación de que la Ley 23/2015 mantiene el régimen jurídico vigente, en qué medida los preceptos impugnados vulneran el sistema de distribución competencial en la materia», sin que nada quepa reprochar al apartado 1 en relación con la disposición transitoria segunda que se limita a modificar la competencia de la Administración del Estado en la materia, sin incidir en modo alguno en las materias objeto de reivindicación competencial. Por ello estima el Abogado del Estado que «la parte demandante no ha levantado la carga de alegar los motivos de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de forma adecuada, habiéndose limitado a realizar una queja genérica relativa a las disposiciones impugnadas», que debería llevar a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

De modo subsidiario, para el caso de que no se estimase la anterior alegación, el Abogado del Estado se remite a las formuladas en el ya mencionado recurso de inconstitucionalidad núm. 7134-2014, que quedaron recogidas en el antecedente 5 de la STC 272/2015, de 17 de diciembre.

6. Por providencia de 2 de febrero de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la disposición final primera y, por conexión con ella, la disposición transitoria segunda de la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de inspección de trabajo y Seguridad Social.

Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

Disposición final primera. *Modificación del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.*

El artículo 48 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, queda redactado como sigue:

«Artículo 48. *Atribución de competencias sancionadoras.*

1. El ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social en el ámbito de la Administración General del Estado corresponderá al órgano competente, según lo que reglamentariamente se disponga.

2. El ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social, cuando corresponda a la Administración de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de ejecución de la legislación del orden social, se ejercerá por los órganos y con los límites de distribución que determine cada Comunidad Autónoma.

3. La potestad para acordar las sanciones accesorias establecidas en esta ley corresponderá a quien la ostente para imponer las de carácter principal de las que deriven aquéllas.»

«Disposición transitoria segunda. *Régimen transitorio en la atribución de competencias sancionadoras.*

Hasta tanto no entren en vigor las disposiciones reglamentarias que se aprueben en desarrollo del artículo 48.1 del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, en la redacción dada por la disposición final primera de la presente ley, continuará siendo de aplicación la regulación en materia de atribución de competencias sancionadoras existente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley.»

Como se ha recogido en los antecedentes, la representación procesal del Gobierno Vasco considera que, por la razones que ya expresó con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, ambos preceptos exceden de la competencia estatal en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), en cuanto que atribuye al Servicio público de empleo estatal (o en su caso al Instituto Social de la Marina), la competencia para sancionar determinadas conductas, desapoderando al Gobierno Vasco de su competencia sancionadora en materia de Seguridad Social, recogida en el art. 18.2 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV). Subsidiariamente, solicita que se declaren inconstitucionales por vulnerar el art. 18.2 b) EAPV, que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social; sin declarar su nulidad, dado que no han sido llevadas a efecto las previsiones de la disposición transitoria quinta EAPV. El Abogado del Estado ha estimado que el recurso debe ser inadmitido o desestimado por el incumplimiento de la carga alegatoria o por la falta de fundamento de la impugnación. Subsidiariamente, ha negado la pretendida contravención del sistema de distribución de competencias, pues niega que la configuración de las infracciones y sanciones en materia de desempleo que resulta de los preceptos impugnados pretenda desapoderar las competencias autonómicas.

2. Con carácter previo al análisis de los preceptos impugnados y de las concretas tachas de inconstitucionalidad aducidas, debemos examinar la alegación formulada por el Abogado del Estado en relación con el incumplimiento de la carga de fundamentar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que «no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional» (por todas, STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1).

Atendiendo a este criterio, no se puede estimar la alegación formulada por el Abogado del Estado, pues tal y como hemos expuesto en los antecedentes, la Comunidad Autónoma ejerce una concreta reivindicación competencial que se fundamenta, con carácter principal, en que las disposiciones que impugna ratifican y mantienen una delimitación de competencias en materia sancionadora que el recurrente estima contraria al orden constitucional de delimitación de competencias y que había cuestionado en un recurso de inconstitucionalidad anterior. Por lo tanto, más allá de las legítimas discrepancias, el Gobierno Vasco ha planteado una reivindicación competencial fundada en una argumentación suficiente, aun cuando lo sea por relación a argumentos ya expuestos con ocasión de otro proceso constitucional, lo que requiere el necesario pronunciamiento del este Tribunal en cuanto al fondo del asunto planteado (en un sentido similar, STC 121/2014, de 17 de julio, FJ 2).

3. Entrando ahora en el fondo del asunto, se debe proceder al análisis de las normas impugnadas. Análisis en el que debemos tener muy presente la doctrina de la STC 272/2015, de 17 de diciembre, en la que este Tribunal declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

La impugnación de la disposición final primera de la Ley 23/2015, circunscrita en realidad al nuevo art. 48.1 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, ha de ser desestimada. El precepto incluye una remisión al reglamento para determinar a qué órgano compete el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social en el ámbito de la Administración general del Estado, pero sin determinar cuáles hayan de ser estas infracciones. Por tanto, siendo indiscutido que el Estado ostenta competencias en esta materia en los términos de nuestra doctrina

(STC 272/2015, FJ 3 y las allí citadas), resulta que la norma impugnada es una regulación establecida de acuerdo con la potestad de autoorganización que le corresponde al Estado, sin que, por lo demás, de dichas previsiones se derive atribución competencial alguna.

En consecuencia, ninguna vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma puede generar esta norma porque, por sí misma, no es susceptible de generarla.

Bien que por una razón diferente, igualmente debe ser desestimada la impugnación de la disposición transitoria segunda. Esta norma dispone que el nuevo régimen de atribución de competencias sancionadoras previsto en la disposición final primera de la Ley 23/2015, no resulta de aplicación hasta que no entren en vigor las disposiciones reglamentarias que se aprueben en desarrollo del art. 48.1 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en la redacción dada por la citada disposición final primera. Hasta ese momento «continuará siendo de aplicación la regulación en materia de atribución de competencias sancionadoras existente con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley».

La disposición transitoria segunda se ha impugnado en razón de la remisión que contenía, entre otros, a los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. Preceptos que atribuían a órganos estatales (el Servicio Público de Empleo Estatal o el Instituto Social de la Marina, en el caso del régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar), la competencia para sancionar determinadas conductas tipificadas en el art. 24.4 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social.

Como ya se ha señalado, la STC 272/2015 ha declarado inconstitucionales y nulos el art. 7 de la Ley 1/2014, en la redacción que daba al último inciso del párrafo segundo del art. 27.4 de la Ley de empleo: «y será documento suficiente para que el Servicio Público de Empleo Estatal o, en su caso, el Instituto Social de la Marina, inicie el procedimiento sancionador que corresponda», y el art. 8.5 de la Ley 1/2014, en cuanto daba nueva redacción al art. 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social atribuyendo la titularidad de la potestad para sancionar las conductas descritas en el art. 24.4 a) y b) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social a un órgano estatal, el Servicio público de empleo estatal (o, en su caso, el Instituto Social de la Marina).

Resulta de ello que la remisión de la disposición transitoria segunda se hace ahora a una regulación en materia de atribución de competencias sancionadoras que ya ha sido depurada de inconstitucionalidad, por lo que el recurso debe ser desestimado en este punto (en un sentido similar, STC 46/2015, de 5 de marzo, FJ 3).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cuatro de febrero de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.