BASE DE DATOS NORMACEF SOCIO-LABORAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Sentencia 27/2015, de 19 de febrero de 2015
Pleno
Rec. de inconstitucionalidad núm. 6368/2013

(BOE de 16 de marzo de 2015)

SUMARIO:

Competencias en materia laboral y límites a los decretos leyes: *nulidad por falta de acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante para abordar la reforma urgente de algunas de las obligaciones de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo y de la competencia para sancionar el incumplimiento del deber de mantener la inscripción como demandantes de empleo.* Se declaran inconstitucionales y nulos los artículos 7 y 8.cinco del RDLey 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, en cuanto a la redacción que han dado al apartado 4, párrafo segundo, último inciso, del artículo 27 de la Ley 56/2003, de Empleo, y al apartado 5 del artículo 48 del TRLISOS, aprobado por RDLeg 5/2000. El Gobierno no ha explicitado de forma suficiente ni en la exposición de motivos ni tampoco en el trámite de convalidación parlamentaria del RDLey, una argumentación sobre la necesaria prontitud que requería la atribución al SEPE de la competencia para sancionar determinados tipos infractores imputables a los beneficiarios de las prestaciones y subsidios por desempleo. Las consideraciones anteriores no prejuzgan en ningún caso la resolución de la controversia material planteada en materia competencial, quedando no obstante constatado que sobre los mismos sujetos, solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, pesa una misma obligación en dos preceptos distintos (arts. 24.3 d) y 24.4 a) TRLISOS), determinantes de la atribución de la competencia sancionadora a dos Administraciones diferentes. Por otro lado, no cabe en este proceso un pronunciamiento sobre los preceptos equivalentes de la Ley 1/2014.

PRECEPTOS:

Constitución Española, art. 86.1.
RDL 11/2013 (Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social), arts. 7 y 8.cinco.
Ley 56/2003 (Empleo), art. 27.
RDLeg. 5/2000 (TRLISOS), arts. 24.3 a) y d), y 4 a) y b) y 48.5.

PONENTE:

Don Antonio Narváez Rodríguez.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6368-2013 interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 31 de octubre de 2013 la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta del Gobierno de esa Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

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

a) La Abogada de la Generalitat de Cataluña comienza señalando el heterogéneo contenido del Real Decreto-ley 11/2013, indicando que las cuestiones discutidas en el presente recurso se ubican en el capítulo III (arts. 6 a 8) que lleva por rúbrica «Modificaciones en materia de empleo y protección por desempleo». La impugnación se limita a los arts. 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013, que, respectivamente, han modificado el artículo 27.4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo y el apartado 5 del art. 48 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Del art. 7 se impugna la redacción que ha dado al párrafo segundo, último inciso, del apartado 4 del artículo 27 de la Ley de empleo. Según dicho párrafo segundo los servicios públicos de empleo competentes verificarán el cumplimiento de la obligación de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, de mantenerse inscritos como demandantes de empleo, debiendo comunicar los incumplimientos de esta obligación al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), lo que le habilita para incoar el procedimiento destinado a la sanción consistente en «no cumplir el requisito, exigido para la conservación de la percepción de la prestación, de estar inscrito como demandante de empleo...» tipificada en la letra b) del nuevo apartado 4 del artículo 24 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social. También se impugna la nueva redacción que el apartado cinco del art. 8 ha dado al art. 48.5 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, en cuanto que atribuye la competencia para sancionar las infracciones cometidas por solicitantes o beneficiarios de las prestaciones por desempleo al SEPE, con excepción de las tipificadas en los artículos 24.3 y 25.4 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, sin incluir en dicha excepción y, por tanto, atribuyendo a la competencia sancionadora del SEPE las infracciones tipificadas en las letras a) y b) del nuevo art. 24.4 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, consistentes en «no facilitar la información necesaria para garantizar la recepción de sus notificaciones y comunicaciones» y en «[n]o cumplir el requisito, exigido para la conservación de la percepción de la prestación, de estar inscrito como demandante de empleo en los términos establecidos en los artículos 209.1 y 215.4 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, salvo causa justificada».

A juicio de la demanda la atribución al SEPE de la competencia para sancionar estas conductas supone desconocer la doctrina de la STC 104/2013, de 25 de abril, que ha declarado la competencia de la Generalitat de Cataluña para sancionar las conductas infractoras que ahora tipifican las mencionadas letras a) y b) de este nuevo art. 24.4 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social.

Las normas cuestionadas se encuadran en la materia «seguridad social», en la medida que la doctrina constitucional ha afirmado con claridad que «las prestaciones de desempleo... son prestaciones de Seguridad Social (art. 41 CE)», y, por esta razón, el título competencial prevalente es el del artículo 149.1.17 CE, que reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». Respecto a la norma estatutaria, el artículo 165.1 a) y b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a la Generalitat el desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, salvo las normas que configuran el régimen económico, y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, respectivamente, de manera que la Generalitat tiene atribuidas con carácter general las competencias ejecutivas en la materia, lo que incluye también la potestad sancionadora.

b) Entrando ya en los concretos motivos de impugnación se alude, en primer lugar, al incumplimiento del presupuesto habilitante previsto en el art. 86.1 CE, por cuanto ni en el preámbulo de la norma ni en su debate de convalidación se habría acreditado la existencia de una necesidad extraordinaria y urgente. El preámbulo del Real Decreto-ley 11/2013 fundamenta la urgencia de modificar el régimen sancionador establecido en la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, en el hecho de haber configurado la inscripción como demandante de empleo y su mantenimiento, como requisitos para la percepción de las prestaciones por desempleo, lo que conlleva la necesidad de adaptar la tipificación de las infracciones a estos nuevos requisitos. Esta justificación carece, para la demanda, de toda virtualidad a los efectos del art. 86.1 CE, ya que es meramente descriptiva de las medidas legales que se adoptan, sin aludir siquiera a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que trata de solventar. Tampoco aprecia que la regulación impugnada suponga novedad alguna puesto que los requisitos de inscripción como demandante de empleo y su renovación ya se hallaban previstos en la normativa anterior, cuyo incumplimiento se tipificaba como infracción administrativa, habiéndose limitado las modificaciones realizadas por el Real Decreto-ley 11/2013 a una reordenación sistemática del precedente apartado 3 del artículo 24 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, y a la sustitución de la obligación de «renovación»

de la inscripción como demandante de empleo, por la obligación de «mantenimiento» de dicha inscripción. Para la demanda se pone así de manifiesto que «el objetivo de la reforma del régimen sancionador del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social llevado a cabo por Real Decreto-ley 11/2013 no ha sido otro que el de neutralizar los efectos de la STC 104/2013 e impedir el ejercicio de las funciones ejecutivas de control y sancionadora de las Comunidades Autónomas en materia de prestaciones de la Seguridad Social reconocidas por dicha STC 104/2013, transmutando infracciones que antes de su reforma eran, según la STC 104/2013, sancionables por las Comunidades Autónomas, en infracciones en materia de gestión económica de la Seguridad Social, cuya sanción se atribuye ahora al SEPE».

Tampoco en el debate parlamentario de convalidación se especifica la situación de extraordinaria y urgente necesidad. Por ello la demanda concluye que «ni en el Preámbulo del Real Decreto-ley 11/2013, ni en el debate de convalidación en el Congreso de los Diputados se ha justificado de forma razonada y motivada, la existencia de una situación de urgente y extraordinaria necesidad que exija la reforma inmediata de las infracciones imputables a los perceptores de las prestaciones por desempleo y el trasvase parcial de la competencia de las Comunidades Autónomas para sancionar dichas infracciones al SEPE», lo que determina la infracción del art. 86.1 CE.

c) En cuanto a la vulneración competencial la Letrada de la Generalitat considera que el encuadramiento del régimen sancionador aplicable a los perceptores de las prestaciones y subsidios por desempleo ya ha sido establecido en las SSTC 1995/1996, de 28 de noviembre, y 104/2013, de 25 de abril, dictadas ambas en supuestos en los que, como el presente, se cuestionaban, entre otros aspectos, la titularidad de la competencia para sancionar el incumplimiento de las obligaciones impuestas a los beneficiarios de las prestaciones y subsidios por desempleo.

Recuerda al respecto que la doctrina constitucional ha procedido a discriminar entre las infracciones relacionadas con el régimen económico de la Seguridad Social y las que no afectan a dicho régimen económico, para atribuir la potestad sancionadora, en el primer caso, al Estado y, en el segundo, a las Comunidades Autónomas. Menciona que «la STC 104/2013 procedió a analizar si las conductas infractoras, cuya competencia sancionadora se cuestionaba, incidían directamente en la actividad económica de la Seguridad Social, supuesto en el que su sanción corresponde al Estado o si, por el contrario se referían a actos meramente instrumentales para la gestión económica de la Seguridad Social, o a ilícitos que no guardaban relación directa con la actividad económica de la Seguridad Social, en cuyo caso, la titularidad de la potestad sancionadora corresponde a la Generalidad de Cataluña, dada la competencia ejecutiva en materia de Seguridad Social que le atribuye el artículo 165.1 a) del EAC». Como resultado de tal análisis la STC 104/2013 declaró que las conductas infractoras tipificadas en el artículo 24.3 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, antes de su modificación por el Real Decreto-ley 11/2013, no afectaban directamente a la actividad económica de la Seguridad Social y por ello su sanción no correspondía al SEPE, sino a la Generalitat de Cataluña. Entre dichas infracciones figuraban el incumplimiento de las obligaciones de renovar la demanda de empleo y de facilitar la información requerida para garantizar la recepción de las comunicaciones y notificaciones, tipificadas, respectivamente en las letras a), inciso segundo, y d) de dicho art. 24.3 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, que son análogas a las que el vigente art. 24.4 incluye en la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, las letras a) y b), y cuya sanción los artículos 27.4 de la Ley de empleo y 48.5 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, en la redacción dada por los arts. 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013, atribuyen al SEPE.

La Letrada de la Generalitat argumenta que la reforma configura la inscripción como demandante de empleo y su mantenimiento como requisitos para la percepción de las prestaciones y subsidios por desempleo, pero que tal reforma no supone innovación alguna. En cuanto a la inscripción no supone ningún requisito ex novo, pues la regulación precedente, los arts. 209 y 215.1 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social ya imponían la inscripción como condición necesaria para la percepción de las prestaciones y subsidios por desempleo. Tampoco sería un nuevo requisito para la percepción de las prestaciones la condición de mantener la inscripción como demandante de empleo ya que dicha exigencia se hallaba establecida en el art. 231.1 d) del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social precepto que exigía y sigue imponiendo todavía a los solicitantes y beneficiarios de prestaciones de desempleo, la obligación de «renovar la demanda de empleo en la forma y fechas en que se determine en el documento de renovación de la demanda», obligación cuyo incumplimiento constituía una infracción leve. La demanda concluye que no ha habido ninguna alteración sustantiva de los requisitos relativos a la inscripción como demandantes de empleo y a la renovación o mantenimiento de dicha inscripción, que permita negarles el carácter instrumental para la percepción de las prestaciones y subsidios por desempleo que les atribuyó la STC 104/2013, y «que habilite para sostener, como parece pretender el legislador estatal que, tratándose de requisitos para la percepción de dichas prestaciones y subsidios, forman parte de la gestión económica de la Seguridad Social, que corresponde a la competencia ejecutiva del Estado y a su potestad sancionadora».

En definitiva, la demanda sostiene que, tanto el hecho de no facilitar la información requerida para la recepción de las notificaciones y comunicaciones relativas a la inscripción como demandante de empleo y su

mantenimiento, como el de no mantener la inscripción como demandante de empleo, siguen siendo, a pesar de la reordenación sistemática y el cambio semántico, ilícitos administrativos referidos a actuaciones instrumentales para obtener las prestaciones o subsidios, que no guardan una relación directa con la gestión económica de la Seguridad Social, sin perjuicio de que la ejecución de la sanción que conlleven, en la medida en que pueda comportar la suspensión o la pérdida de la prestación o subsidio corresponda al SEPE.

Además de la anterior vulneración por exceso competencial la representación procesal de la Generalitat de Cataluña estima vulnerados los principios de fidelidad a la Constitución y de lealtad constitucional que proscriben las interferencias en el legítimo ejercicio de las competencias de los otros entes territoriales y veta cualquier regulación que ignore o impida la operatividad del sistema de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad.

Por último, la Letrada de la Generalitat de Cataluña reiterando que los preceptos impugnados han ignorado el reparto constitucional de competencias en materia de Seguridad Social, en la forma delimitada por las SSTC 195/1996 y 104/2013, acota su queja respecto a la inconstitucionalidad que se imputa al artículo 8.5 por el hecho de haber atribuido al SEPE la competencia para sancionar las infracciones tipificadas en el art. 24.4 a) y b) de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, al supuesto de conductas infractoras de la obligación de facilitar la información para recibir notificaciones relativas a la gestión de actuaciones que, como la inscripción como demandante de empleo y su renovación o mantenimiento, son de competencia autonómica, sin que por el contrario sea objetable competencialmente el reconocimiento al SEPE de la potestad de sancionar el incumplimiento de la obligación de facilitar dicha información cuando tal obligación se halle vinculada a actos de gestión económica de la Seguridad Social que correspondan a la competencia ejecutiva del Estado.

2. Mediante providencia de 19 de noviembre de 2013 el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña y, en su representación y defensa, por la Abogada del mismo, contra los arts. 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), 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, pudieran 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 3 de diciembre de 2013, 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 4 de diciembre de 2013.

4. Mediante escrito registrado con fecha 4 de diciembre de 2013, 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 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 12 de diciembre de 2013.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado fueron registradas en este Tribunal el día 30 de diciembre de 2013.

Tras exponer el objeto del recurso y los motivos que fundamentan su interposición, el Abogado del Estado argumenta la inexistencia de vulneración del art. 86.1 CE. Para ello recuerda la doctrina constitucional acerca del presupuesto habilitante señalando que la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad es un juicio político que compete al Gobierno y al Congreso, correspondiendo al Tribunal Constitucional el control de que este juicio político de la urgencia no desborde los límites de lo manifiestamente razonable. Este control se despliega en una doble dirección pues, por un lado, la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de haber sido explicitada y razonada en el preámbulo de la norma, en el debate parlamentario o en el expediente de elaboración, y, por otro, ha de existir una conexión de sentido entre la situación de urgencia y la medida concreta adoptada. Por último, recuerda que el Tribunal tiene declarada la especial aptitud del real decreto-ley para atender a coyunturas económicas problemáticas. De este modo el presupuesto habilitante del decreto-ley viene constituido por una situación de necesidad relativa respecto de una acción del Gobierno que requiera una actuación normativa inmediata de rango legal que no pueda satisfacerse a través de los procedimientos previstos para la elaboración de la ley. En definitiva, el canon de enjuiciamiento del presupuesto habilitante se ciñe a corregir la eventual valoración abusiva o arbitraria por parte de los poderes políticos de la necesidad concurrente. A juicio del Abogado del Estado, los preceptos impugnados superan claramente ese test constitucional.

Indica que, desde el punto de vista formal, se cumple con la obligación de exteriorizar las razones que llevan a la utilización de esta figura y la conexión de sentido existente en cuanto que las modificaciones se dirigen a mejorar la actuación de las Administraciones públicas en relación con el desempleo. Para el Abogado del Estado

se trata de «optimizar la gestión de las prestaciones y, para ello, lo que hace el Real Decreto-ley es adaptar el régimen jurídico de las infracciones en materia de desempleo a las nuevas exigencias reveladas por la práctica, como se expondrá más adelante, en relación con la obligación del mantenimiento de encontrarse inscrito en el desempleo, y de mejorar la seguridad jurídica. De esta manera el ordenamiento jurídico estatal se adapta a los criterios establecidos por el Tribunal en la STC 104/2013. Todo ello justifica la extraordinaria y urgente necesidad puesto que la gestión de este tipo de prestaciones por las necesidades a las que atiende y por el gasto público que supone requiere una actuación inmediata y urgente en continua adaptación a la realidad». Argumenta al respecto que, al declararse nulo el art. 48.5 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, el SEPE dejó de imponer las sanciones por las infracciones leves o graves recogidas en los artículos 24.3 y 25.4 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, sin que tal competencia viniera legalmente atribuida a los órganos autonómicos. Por eso «motivos de seguridad jurídica exigían que con carácter de urgencia y necesidad, se procediera a establecer un régimen jurídico dotado de seguridad. Asimismo, en coherencia con lo anterior también se daba la extraordinaria y urgente necesidad de establecer las normas sobre la competencia sancionadora de las infracciones leves y graves previstas en los artículos 24.3 y 25.4 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, por exigencia del respeto a los principios de legalidad e igualdad», atendiendo también al considerable volumen de las infracciones de las que se trataba y las necesidades derivadas del control del fraude para evitar repercusiones negativas sobre la actividad económica de la Seguridad Social. Por último, alega el Abogado del Estado que el contenido de la norma, en cuanto se limita a tipificar las nuevas obligaciones e infracciones en materia laboral, tiene la necesaria conexión de sentido con el presupuesto habilitante.

En cuanto a la vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña así como en relación con la infracción del principio de lealtad institucional, comienza analizando el contenido y finalidad de la reforma impugnada indicando que el incumplimiento de la obligación de mantener la inscripción como solicitante de empleo no se configuraba de forma expresa en la norma como determinante de la improcedencia de la percepción de la correspondiente prestación, sino que solo se tipificaba como infracción la no renovación de la demanda sin causa justificada. Considerando que la prestación y el subsidio por desempleo son un instrumento de protección de quienes pudiendo y queriendo trabajar no encuentran empleo y, siendo la inscripción como demandante de empleo la forma de acreditar el mantenimiento de la voluntad de encontrar un empleo, era necesario configurar dicha inscripción como requisito indispensable no solo del nacimiento sino también del mantenimiento del derecho a percibir la prestación, vinculando de forma directa la percepción de la prestación al mantenimiento de la vigencia de la inscripción de la demanda de empleo. Con tal finalidad, el Real Decreto-ley 11/2013, modificó los artículos 207, 209 y 215 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, incluyendo como requisito necesario para la percepción de la prestación o del subsidio de desempleo el hallarse inscrito como demandante de empleo en el momento de solicitar el derecho a la prestación y también mantener esa inscripción para continuar percibiéndolo. Además se tipifica como infracción leve la conducta consistente en no mantener la inscripción en la demanda de empleo sin causa justificada, en cuanto que se considera que evidencia falta de voluntad de trabajar. En coherencia con lo anterior se modifica el art. 27 de la Ley de empleo a fin de diferenciar la competencia relativa a la verificación del cumplimiento de las obligaciones derivadas del compromiso de actividad por parte de los beneficiarios de prestaciones y su sanción, que ostentan los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, de la de verificación del cumplimiento de la obligación del mantenimiento de la inscripción como demandantes de empleo, que efectuarán las citadas Comunidades y comunicarán sus incumplimientos al SEPE, que podrá iniciar el correspondiente procedimiento sancionador.

Según indica el Abogado del Estado, esta nueva regulación es conforme con la doctrina de la STC 104/2013, por cuanto las prestaciones por desempleo son prestaciones de Seguridad Social, de manera que se está afectando a la competencia exclusiva estatal en materia de régimen económico de la Seguridad Social, que comporta la potestad para sancionar aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, como es, a diferencia de los supuestos analizados en las STC 104/2013, la relativa al mantenimiento de la inscripción como demandante de empleo en cuanto que el cumplimiento de ese requisito se relaciona directamente con la percepción de la prestación. Esta modificación no se ha hecho, como se afirma de contrario, con la finalidad de desconocer la doctrina del Tribunal y de desapoderar a la Generalitat de Cataluña de sus competencias. El objetivo de la norma ha sido mejorar técnicamente la normativa reguladora de la prestación por desempleo, corrigiendo los errores apreciados y mejorando la seguridad jurídica. Por ello, estima el Abogado del Estado que no se ha producido en absoluto ni incumplimiento de la STC 104/2013, ni vulneración del principio de lealtad constitucional.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 9 de abril de 2014 la Abogada de la Generalitat de Cataluña expone lo siguiente.

Tras aludir a la impugnación de los arts. 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013, indica que la misma se fundamentó en que la competencia que los nuevos arts. 27.4 de la Ley de empleo y 48.5 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social atribuían al SEPE para sancionar el incumplimiento de ciertas

obligaciones impuestas a los beneficiarios de las prestaciones y subsidios de desempleo vulneraba la competencia sancionadora de la Generalitat de Cataluña sobre dicha materia, reconocida expresamente por la STC 104/2013, de 25 de abril. Menciona también la convalidación del Real Decreto-ley y su consiguiente tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia que ha culminado con la aprobación de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. Señala la Letrada de la Generalitat de Cataluña que, pese a que la disposición derogatoria de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, no formula una derogación expresa del Real Decreto-ley 11/2013, dicha derogación debe entenderse incluida en la cláusula general establecida en la referida disposición derogatoria por la que se declaran derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo que en ella se dispone. Pese a tal derogación, la Abogada de la Generalitat de Cataluña destaca la identidad material existente entre los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014 y los homólogos del Real Decreto-ley 11/2013, pues únicamente cabe apreciar una leve diferencia no sustancial en la redacción que el artículo 7 de la Ley 1/2014, atribuye al artículo 27.4 de la Ley de empleo, consistente en incorporar al Instituto Social de la Marina como organismo con competencias análogas a las que el propio precepto confiere al Servicio público de Empleo Estatal. Dicha identidad material determina que los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014 se hallen incursos en los mismos vicios de vulneración competencial alegados en el presente proceso, de ahí que por congruencia, resultaría procedente que el Gobierno de la Generalitat promoviera su impugnación.

Sin embargo, teniendo en cuenta que según reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, los cambios normativos que afecten a una norma impugnada no comportan necesariamente la pérdida de objeto del proceso, debiendo entenderse que la reivindicación competencial subsiste cuando, como ocurre en el presente caso, la norma modificatoria o derogatoria suscita la misma problemática competencial, la Letrada de la Generalitat de Cataluña estima innecesaria y contraproducente, desde la perspectiva de la eficacia de la justicia constitucional, la formulación de un nuevo recurso de inconstitucionalidad.

Por todo ello, concluye solicitando de este Tribunal que «teniendo por presentado este escrito se sirva admitirlo, tener por ratificada a esta parte en la reivindicación de la competencia de la Generalidad de Cataluña para sancionar las infracciones a las que se refieren los artículos 27.4 de la Ley de empleo y 48.5 del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social en la redacción dada por los artículos 7 y 8.cinco del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, y por puesto de manifiesto que los nuevos artículos 7 y 8.cinco de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, no alteran los términos de la controversia competencial respecto de los citados artículos 7 y 8.cinco del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, pendiente de la Sentencia que en su día dicte este Tribunal Constitucional, cuyos efectos generales habrán de proyectarse también sobre los mismos artículos 7 y 8.cinco de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de conformidad con lo previsto en el artículo 164.1 de la Constitución».

7. Por providencia del Pleno de 22 de abril de 2014 se acordó unir a las actuaciones el escrito presentado por la Letrada de la Generalitat de Cataluña y hacer entrega de copia al Abogado del Estado.

8. Por providencia de 17 de febrero de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

«Artículo 7. *Modificación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.*

El apartado 4 del artículo 27 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, queda modificado en los siguientes términos:

"4. Los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo inscritos en los servicios públicos de empleo, una vez hayan suscrito el compromiso de actividad, deberán participar en las políticas activas de empleo que se determinen en el itinerario de inserción, sin perjuicio de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 231.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Los servicios públicos de empleo competentes verificarán el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, comunicando la sanción impuesta, en su caso, en el momento en que se imponga, al Servicio Público de Empleo Estatal para su ejecución por éste.

Los servicios públicos de empleo competentes verificarán, asimismo, el cumplimiento de la obligación de dichos beneficiarios de mantenerse inscritos como demandantes de empleo, debiendo comunicar los incumplimientos de esta obligación al Servicio Público de Empleo Estatal en el momento en que se produzcan o conozcan. Dicha comunicación podrá realizarse por medios electrónicos y será documento suficiente para que el Servicio Público de Empleo Estatal inicie el procedimiento sancionador que corresponda."»

«Artículo 8. *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.*

Cinco. El apartado 5 del artículo 48 queda redactado en los siguientes términos:

"5. La imposición de sanciones por infracciones en materia de Seguridad Social a los trabajadores corresponde, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a la entidad gestora o servicio común de la Seguridad Social competente. En el caso de infracciones cometidas por solicitantes o beneficiarios de las prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, la competencia corresponde a la entidad gestora de éstas, salvo en el supuesto de las infracciones contenidas en los artículos 24.3 y 25.4 de esta Ley, en el que la imposición de la sanción corresponderá al servicio público de empleo competente que comunicará la sanción, en el momento en que se imponga, a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo para su ejecución por ésta."»

La Abogada de la Generalitat cuestiona específicamente el último inciso del párrafo segundo del nuevo art. 27.4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo así como la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SEPE) de la competencia para sancionar las conductas tipificadas en el nuevo art. 24.4 a) y b) 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, que se deriva de lo dispuesto en el segundo inciso del reformado art. 48.5 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social. Como ya se ha dejado constancia en los antecedentes la demanda formula dos reproches a estos preceptos. El primero es el incumplimiento del presupuesto habilitante previsto en el art. 86.1 CE, por cuanto, ni en la exposición de motivos de la norma, ni en su debate de convalidación se habría acreditado la existencia de una necesidad extraordinaria y urgente que justifique la modificación introducida. El segundo motivo es competencial pues la demanda sostiene que esta nueva regulación vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, en cuanto que atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la competencia para sancionar determinadas conductas, desconociendo la doctrina de la STC 104/2013, de 25 de abril, y desapoderando a la Generalitat de Cataluña de su competencia sancionadora en materia de seguridad social recogida en los artículos 165.1 a) y 170.1 h) del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El Abogado del Estado ha negado ambas infracciones constitucionales. Por lo que respecta a la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE ha sostenido que se trata de una reforma que persigue mejorar la actuación de las Administraciones públicas en relación con el desempleo, adaptando el régimen jurídico de determinadas infracciones con el objetivo de proporcionar mayor seguridad jurídica a los destinatarios de la regulación. Todo ello justificaría la extraordinaria y urgente necesidad puesto que «la gestión de este tipo de prestaciones por las necesidades a las que atiende y por el gasto público que supone requiere una actuación inmediata y urgente en continua adaptación a la realidad». En cuanto a la contravención del sistema de distribución de competencias ha defendido que la nueva configuración de las infracciones en materia de desempleo no pretende desapoderar las competencias autonómicas sino llevar a cabo una reordenación de la potestad sancionadora de las distintas Administraciones públicas con competencias en la materia que es conforme con la doctrina constitucional de la STC 104/2013.

2. Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el recurso y antes de comenzar a resolverlo debemos plantearnos la incidencia que sobre su objeto tenga el hecho de que el Real Decreto-ley 11/2013 haya sido sustituido por 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. El Real Decreto-ley 11/2013, después de ser convalidado por el Congreso el 12 de septiembre de 2013 («BOE» de 17 de septiembre), fue acordada su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia según permite el art. 86.3 CE («Boletín Oficial de la Cortes Generales», Congreso de los Diputados, núm. 324, de 18 de septiembre). Con posterioridad ha sido aprobada la Ley 1/2014, de 28 de febrero («BOE» núm. 52, de 1 de marzo), para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, cuyos arts. 7 y 8.5 reproducen, con leves matizaciones en el caso del primero, lo dispuesto en los preceptos que han sido impugnados en este proceso. Tal sustitución ya ha sido puesta de manifiesto por la Generalitat de Cataluña en el escrito del que se ha dejado constancia en el antecedente 6.

No obstante, la derogación, siquiera tácita, del Real Decreto-ley 11/2013 por otra ley posterior no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos

establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2, y 182/2013, de 23 de octubre, FJ 2 B)].

Algo similar sucede con el motivo relacionado con la infracción del orden competencial, si la norma con rango de ley derogada por otra posterior, que sea objeto de enjuiciamiento, supera las exigencias de nuestra doctrina sobre la adecuación constitucional de aquella, lo que sucede en el caso de autos, en que, como se ha anticipado, la Ley 1/2014 ha derogado tácitamente el Real Decreto-ley 11/2013, si bien reproduce, con leves matices, el contenido de los arts. 7 y 8.5 de aquel.

Resultará entonces de aplicación nuestra doctrina respecto a los procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, en la que hemos insistido, como excepción a la regla general sobre la carencia de sentido que tiene para el Tribunal pronunciarse en un recurso de inconstitucionalidad sobre normas que el legislador haya expulsado del ordenamiento mediante su derogación, en que «'la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (SSTC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2; y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1; 165/1994, FJ 2; y 196/1993, FJ 2)' (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2)» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)]. Por ello, si «'la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996) (STC 147/1998, fundamento jurídico 5)' (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4)» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)].

Ahora bien, la eventual pervivencia de la controversia competencial trabada en el presente proceso, caso de extender nuestro enjuiciamiento a la resolución de esta, no habrá de entenderse como una aceptación de lo solicitado por la Generalitat de Cataluña en su escrito de fecha 9 de abril de 2014, pues la no alteración de la controversia competencial es una consecuencia que deriva directamente de nuestra doctrina, sin que en este proceso sea posible un pronunciamiento sobre la reclamada extensión de efectos a los preceptos equivalentes de la Ley 1/2014.

Centrados así los términos de la presente controversia es de apreciar que en la misma se plantean dos órdenes de cuestiones: la vulneración del art. 86.1 CE, por no concurrir en relación con el art. 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013 el presupuesto de hecho habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, y la extralimitación competencial por parte del Estado y la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas. Por tanto, comenzaremos nuestro análisis por la primera de las cuestiones suscitadas, en referencia a los problemas relacionados con el régimen constitucional del decreto-ley para, posteriormente, caso de resultar procedente, abordar los que tienen que ver con la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña. (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 2, y 170/2012, de 4 de octubre, FJ 4).

3. La doctrina constitucional sobre el primer motivo de inconstitucionalidad aducido se encuentra resumida en la STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, según la cual:

«Este Tribunal tiene una doctrina consolidada sobre el presupuesto que según el art. 86.1 CE habilita al Gobierno a dictar decretos-leyes (inter alia, SSTC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; y 96/2014, de 12 de junio, FJ 5). Esta doctrina, tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse "al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado", resalta que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución es un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes, cuyo respeto debe controlar el Tribunal (STC 68/2007, FJ 6).

En cuanto a la configuración de este cometido, hemos afirmado en dicha STC 68/2007, de un lado, "que el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno" (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).»

Igualmente la STC 96/2014, de 12 de junio, FJ 5, con cita de otras, ha destacado que «la adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación "de extraordinaria y urgente necesidad" sea "explícita y razonada", del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de "una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar". En cuanto a los instrumentos de los que puede valerse este Tribunal, se añade en ese mismo fundamento jurídico 4 de la STC 137/2011, que "el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la 'extraordinaria y urgente necesidad' siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que

determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley" (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4)».

4. De acuerdo con esa doctrina procederemos a examinar ahora la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, presupuesto de hecho habilitante para la inclusión de las dos disposiciones discutidas en una norma de urgencia, tomando en consideración, tanto lo afirmado por la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley impugnado como lo expuesto en el debate parlamentario de convalidación y en el expediente de elaboración.

En primer lugar, la exposición de motivos del Real Decreto-ley 11/2013 señala, respecto a las medidas discutidas, que «el Capítulo III introduce una serie de modificaciones para otorgar una mayor seguridad jurídica a los perceptores de las prestaciones y subsidios por desempleo estableciendo que, para percibir y conservar la prestación y el subsidio por desempleo, los beneficiarios deben estar inscritos y mantener dicha inscripción a través de la renovación de la demanda de empleo». En concreto, indica en un párrafo posterior que «el artículo 7 de este real decreto-ley modifica el artículo 27 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, para adaptar su contenido a las variaciones introducidas en la Ley General de la Seguridad Social, y el artículo 8 modifica los artículos 24, 25, 47 y 48 del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, con el fin de adaptar el régimen de infracciones y sanciones a la novedad de que la inscripción como demandante de empleo y el mantenimiento de la misma pasan a ser requisitos necesarios para percibir y conservar el derecho a la prestación». Por último, la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad se justifica en los términos siguientes «en cuanto a la extraordinaria y urgente necesidad de las modificaciones normativas realizadas en el capítulo III, debe ponerse de manifiesto que se trata de medidas en materia de empleo y Seguridad Social que, por un lado, vienen a reforzar la vinculación entre la protección por desempleo y la inserción laboral de las personas desempleadas, y por otro, responden al objetivo de otorgar una mayor seguridad jurídica a los empresarios y a los perceptores de las prestaciones y subsidios por desempleo. Se exige que, con carácter urgente, se adopten las medidas necesarias para configurar la inscripción como demandante de empleo y el mantenimiento de la misma como un requisito necesario para percibir y conservar el derecho a la prestación.»

Por su parte, en el debate de convalidación («Diario de Sesiones del Congreso», Pleno, núm. 136, de 12 de septiembre de 2013) la Sra. Ministra de Empleo y Seguridad Social afirmó que «en el ámbito de las políticas de empleo, en el real decreto (sic) que hoy sometemos a convalidación se establece un conjunto de mejoras técnicas de la normativa laboral que persiguen otorgar seguridad al operador jurídico. Estas mejoras pretenden, por un lado, reforzar la vinculación entre la protección por desempleo y la inserción laboral de las personas desempleadas y, por otro, otorgar mayor seguridad jurídica y certidumbre a trabajadores y empresarios y a sus representantes», para, posteriormente, señalar que «se trata de un conjunto de medidas de índole social y económica que contribuyen a impulsar las reformas del Gobierno. Unas reformas –no lo olvidemos– orientadas a la recuperación del crecimiento económico y, con ello, a la creación de empleo, con el deseo, señorías, de que se produzca en el menor plazo posible. Nos enfrentamos, como saben muy bien sus señorías, a problemas estructurales de grandes dimensiones que han sido agravados por la crisis económica y que nos han obligado a actuar rápido desde todos los frentes».

Por último, la memoria de análisis de impacto normativo, aportada por el Abogado del Estado, indica que las modificaciones cuestionadas responden «a los objetivos de otorgar una mayor seguridad jurídica a los empresarios y a los perceptores de las prestaciones y subsidios por desempleo, y de aclarar el marco competencial de la potestad sancionadora de los Servicios Públicos de Empleo».

Así pues, de la exposición de motivos de la norma así como de lo expuesto en el debate parlamentario y en el expediente de elaboración es posible inferir la existencia de una justificación de carácter general, la situación de crisis económica que obliga a la introducción de reformas orientadas al crecimiento económico y a la creación de empleo, y otra de carácter específico, en relación con las concretas medidas, que se centra en la necesidad de proporcionar lo que se califica como mayor seguridad jurídica a los perceptores de las prestaciones y subsidios por desempleo estableciendo que el mantenimiento de la inscripción como demandante de empleo es un requisito necesario para percibir y conservar el derecho a la correspondiente prestación. Cambio que, en el expediente de elaboración de esta norma, se relaciona también con la necesidad de aclarar el marco competencial del ejercicio de la potestad sancionadora en la materia.

5. Para valorar la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que, en los términos que se han expuesto, ha sido apreciada por el Gobierno, debemos partir de que los artículos 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013 han modificado respectivamente los artículos 27.4 de la Ley de empleo y 48.5 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, atribuyendo al SEPE la competencia para sancionar las infracciones

tipificadas en el nuevo apartado 4, letras a) y b), del artículo 24 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, en la redacción dada por el artículo 8.2 del Real Decreto-ley 11/2013; tales infracciones consisten, por un lado, en no facilitar la información necesaria a la entidad gestora de las prestaciones para garantizar la recepción de las notificaciones y comunicaciones [letra a)]; y, por otro, 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 artículos 209.1 y 215.4 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social [letra b)]. Así, el art. 7, primero de los preceptos impugnados, modifica el art. 27.4 de la Ley de empleo a fin de establecer la obligación de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial de mantenerse inscritos como demandantes de empleo, asignando la verificación de su cumplimiento a los servicios públicos de empleo competentes, que, en caso de incumplimiento, deberán comunicarlo al SEPE a fin de que incoe el correspondiente expediente sancionador. En concordancia con lo anterior, el art. 8.5 supone, a partir de la nueva definición de las conductas infractoras en las que pueden incurrir los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones por desempleo, la atribución al SEPE de la competencia sancionadora.

La justificación general de la adopción de la norma, «la situación de crisis por la que está atravesando nuestro país [que] exige la adopción de reformas que contribuyan a la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, en el plazo más corto posible», adquiere pleno sentido en un contexto como el del conjunto del Real Decreto-ley 11/2013 que, en su heterogeneidad, comprende diversas materias que afectan a distintas iniciativas en otros campos diferentes de las modificaciones que se contienen en el ámbito de la protección social del trabajo a tiempo parcial, en el empleo y la protección por desempleo y en materia laboral pero esa justificación genérica, que habría que entender aplicable a la totalidad de las normas modificadas por el Real Decreto-ley 11/2013, no resulta suficiente a la hora de apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante respecto de las dos normas impugnadas, pues nuestra doctrina ha exigido con reiteración (por todas, la STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 5) que también lo sea de los preceptos concretamente impugnados. En este sentido, tampoco el Gobierno ha explicitado la concreta relación existente entre la situación de crisis y la modificación de los tipos infractores y, como consecuencia de esa modificación, de la Administración competente para sancionar su comisión.

De este modo, para valorar la concurrencia del presupuesto habilitante en la atribución de la competencia sancionadora al SEPE, consecuencia directa de la modificación de las obligaciones que han de cumplir los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo y del régimen de infracciones y sanciones al que se encuentran sometidos, resulta preciso acudir a la justificación de carácter específico en torno a ambos extremos. Así, la nueva definición de las conductas infractoras supone aparentemente un refuerzo de «la vinculación entre la protección por desempleo y la inserción laboral de las personas desempleadas», y responde «al objetivo de otorgar una mayor seguridad jurídica a los empresarios y a los perceptores de las prestaciones y subsidios por desempleo». Se trata de la misma posición sostenida por el Gobierno en el debate parlamentario sobre la convalidación del Real Decreto-ley por el Congreso de los Diputados. Respecto a la necesidad de implantar estas reformas utilizando la legislación de urgencia lo que se afirma es que «se exige que, con carácter urgente, se adopten las medidas necesarias para configurar la inscripción como demandante de empleo y el mantenimiento de la misma como un requisito necesario para percibir y conservar el derecho a la prestación».

Expuestas en tales términos las razones de la urgencia, es patente que, en este caso, el Gobierno, al que le corresponde acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, no ha explicitado de modo suficiente, ni en la exposición de motivos, ni tampoco en el trámite de convalidación parlamentaria del Real Decreto-ley, una argumentación sobre la necesaria prontitud que requería la atribución al SEPE de la competencia para sancionar determinados tipos infractores imputables a los beneficiarios de las prestaciones y subsidios de desempleo, además de la ya expresada afirmación de que aquellas medidas fueran a producir el efecto de mejorar la seguridad jurídica en este ámbito. En definitiva, nada se ha alegado sobre la necesidad de una acción normativa inmediata como la llevada a cabo a través de los preceptos impugnados, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia, sin que tampoco en momento alguno se haya justificado, ni a ellos se haya aludido siquiera, cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa que llevan a cabo los preceptos recurridos por el procedimiento legislativo parlamentario. De hecho, en el presente caso, nada hay que indique que la regulación introducida trate de dar respuesta a una situación de naturaleza excepcional o que constituya una necesidad urgente, hasta el punto de que su efectividad no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación en sede legislativa, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida.

6. Puede advertirse, de otro lado, que las dos conductas a las que se refiere el nuevo art. 24.4 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, cuya sanción corresponde ahora al SEPE en los términos del impugnado art. 8.5, prima facie, parecen guardar similitud con alguna ya existente o aquella a la que han venido a sustituir, similitud que, de llegar a traducirse en una verdadera identidad normativa, podría indicar que la variación

introducida se circunscribe a la administración competente para instruir el correspondiente procedimiento e imponer la sanción. Sin que proceda determinar en este momento el alcance material de esa semejanza, podemos constatar, sin embargo, que la aparente proximidad de las conductas típicas es contradictoria con la urgente necesidad de introducir mayor seguridad jurídica, que ha sido invocada en la exposición de motivos como presupuesto de hecho habilitante.

En efecto, la infracción leve relativa al incumplimiento por los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial de la obligación de facilitar a los servicios públicos de empleo la información necesaria para garantizar la recepción de sus notificaciones y comunicaciones se mantiene inalterada en el art. 24.3 d) de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, habiéndose tipificado en el nuevo art. 24.4 a) de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social idéntica infracción leve con la única modificación de introducir la referencia a la entidad gestora de las prestaciones de desempleo. La consecuencia es que sobre los mismos sujetos, los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, pesa una misma obligación, suministrar la información necesaria para garantizar la recepción de sus notificaciones y comunicaciones, cuyo incumplimiento se tipifica como infracción leve en dos preceptos distintos, determinantes de la atribución de la competencia sancionadora a dos Administraciones diferentes, pues no otro es el efecto directo de la modificación introducida.

Por otra parte, la conducta prevista en el nuevo art. 24.4 b) de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, consistente en no cumplir la obligación, exigida para la conservación de la percepción de la prestación, de mantener la inscripción como demandante de empleo ha sustituido a la infracción relativa a la no renovación de la demanda de empleo, tipificada antes en el segundo inciso de la redacción anterior del art. 24.3 a) de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, cuya sanción correspondía a las Comunidades Autónomas, conforme a la doctrina de la STC 104/2013, de 25 de abril. Sin embargo, parece responder al mismo comportamiento, pues el incumplimiento de la obligación de mantener la inscripción se materializa en la práctica con la no renovación de la demanda de empleo, lo que no parece diferir de la anterior obligación que pesaba sobre el beneficiario de la prestación, que era, precisamente, la de tener que renovar su demanda de empleo. Finalmente, la conclusión de una eventual identidad material entre las nuevas infracciones y aquellas sustituidas se acrecienta si se comprueba que, como las anteriores, se sancionan del mismo modo, esto es, con pérdida de la prestación durante determinados períodos de tiempo conforme a la escala del art. 47.1 a) de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social.

Todo lo anterior permite deducir que las razones justificativas de las modificaciones introducidas por los impugnados arts. 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013 se encuentran expresadas, tanto en la exposición de motivos de la norma que, como ya se ha dicho, alude a «las variaciones introducidas en la Ley General de Seguridad Social» y muy especialmente al hecho de que la inscripción como demandante de empleo y el mantenimiento de la misma pasen a ser «requisitos necesarios para percibir y conservar el derecho a la prestación», como en la memoria de análisis de impacto normativo aportada por el Abogado del Estado, en la que se precisa que la modificación no sólo persigue alcanzar un mayor grado de certidumbre y seguridad jurídica sino también «aclarar el marco competencial de la potestad sancionadora de los Servicios Públicos de Empleo». Con todo, tal objetivo de iniciativa política podría haber sido encauzado a través del procedimiento legislativo y en sede parlamentaria, porque no se ha justificado que la utilización del Real Decreto-ley obedeciera en este caso a las razones de «extraordinaria y urgente necesidad» que exige el art. 86.1 CE.

7. La conclusión de todo lo expuesto es, pues, que no ha quedado explicitada la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que debían responder los arts. 7, en la redacción que da al último inciso del párrafo segundo del art. 27.4 de la Ley de empleo, y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013, en cuanto que da nueva redacción al art. 48.5 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, atribuyendo al SEPE la competencia para sancionar las conductas previstas en el art. 24.4 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, de manera que no concurre esta primera dimensión del presupuesto habilitante requerido por el art. 86.1 CE. Además, sin perjuicio de lo que ya se ha señalado sobre la titularidad de la potestad sancionadora que, en el sistema de infracciones por incumplimiento de prestaciones y subsidios de desempleo, pasa de las Comunidades Autónomas al Estado, el análisis comparativo de la regulación establecida en la anterior normativa y de la introducida por los preceptos impugnados del Real Decreto-ley 11/2013 de referencia, pone de manifiesto la ya comentada proximidad material entre unas y otras previsiones respecto a las conductas tipificadas, lo que refuerza aún más la idea de que aquellas modificaciones no obedezcan a una situación de urgente necesidad. Por lo demás, en ningún momento se ha justificado cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos por la modificación operada, se hayan evitado con la utilización del Real Decreto-ley en lugar del procedimiento legislativo parlamentario.

Por la concurrencia de tales circunstancias, resulta innecesario, incluso, profundizar en el análisis del segundo de los presupuestos exigidos por nuestra doctrina para reconocer la adecuación constitucional del uso por el Gobierno de esta modalidad legislativa, esto es el estudio de la eventual relación de conexión entre la situación de urgencia apreciada y su correspondencia con las medidas legislativas incorporadas a la norma.

La así expresada inobservancia de los presupuestos habilitantes determina la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados por vulneración del art. 86.1 CE.

En todo caso, nuestro pronunciamiento de inconstitucionalidad no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional); SSTC 27/2012, de 1 de marzo, FJ 10; 86/2013, de 11 de abril, FJ 5, y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3.

8. Finalmente, hay que concluir que la estimación del recurso por el primero de los motivos expuestos por la Generalitat de Cataluña hace innecesario el examen de las restantes alegaciones de la demanda (STC 31/2011, FJ 2), sin que las consideraciones antes realizadas sobre el contenido de los preceptos impugnados prejuzgue en ningún caso la resolución de la controversia competencial planteada por la parte recurrente, sobre la que no nos corresponde ahora pronunciarnos.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 7 y 8.5 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, en cuanto a la redacción que han dado al apartado 4, párrafo segundo, último inciso, del artículo 27 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo y al apartado 5 del art. 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.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de febrero de dos mil quince. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Adela Asua Batarrita. Luis Ignacio Ortega Álvarez. 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.