

BASE DE DATOS DE NORMACEF**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sentencia 272/2015, de 17 de diciembre de 2015

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 7134/2014

(BOE de 22 de enero de 2016)

SUMARIO:

Competencias en materia laboral: nulidad de los preceptos legales que atribuyen la titularidad de la potestad para sancionar determinadas infracciones al Servicio Público de Empleo Estatal o, en su caso, el Instituto Social de la Marina. Las infracciones a las que se refieren los preceptos impugnados se aplican a los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo que no faciliten la información necesaria para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones por un lado, y que no figuren inscritos como demandantes de empleo, por otro. El artículo 149.1.17 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. La atribución de la competencia ejecutiva a las CC.AA comprende la de la potestad sancionadora en la materia sobre la que se ejerce. En materia de Seguridad Social a la Comunidad Autónoma le corresponde ejercitar las potestades sancionadoras que garanticen el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle quedando reservadas al Estado, no obstante, tanto la tipificación de infracciones como la imposición de sanciones en los casos en los que se vea afectado el régimen económico de la Seguridad Social. Por tanto, el control del mantenimiento de la inscripción corresponde al servicio público de empleo autonómico; mantenimiento que se realiza mediante la renovación periódica de la inscripción inicial. De este modo, el ilícito se produce cuando no existe la correspondiente renovación de la demanda de empleo, lo que ha de hacerse ante el servicio público de empleo autonómico y no ante la entidad gestora de las prestaciones de protección por desempleo (SEPE o, en su caso, ISM). No hay pues una vinculación directa entre el mantenimiento de la inscripción como demandante de empleo y la percepción de la prestación o el subsidio de desempleo, sino que se trata de una obligación formal que pesa sobre el perceptor de las prestaciones; su incumplimiento no hace improcedente recibir la prestación correspondiente. Se declaran inconstitucionales y nulos los artículos 7 y 8.5 de la Ley 1/2014; declaración esta que se extiende al precepto correspondiente del RDLeg 3/2015 en los términos expuestos en el fallo.

PRECEPTOS:

Constitución Española, art. 149.1.17.

Ley 1/2014 (Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social), arts. 7 y 8.5.

Ley 56/2003 (Empleo), art. 27.4 párr. segundo.

RDLeg. 3/2015 (TRLE), art. 41.4 párr. segundo.

RDLeg. 5/2000 (TRLISOS), art. 48.5.

PONENTE:

Don Andrés Ollero Tassara.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, 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. 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. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 25 de noviembre de 2014 el Procurador de los Tribunales don Felipe Juanas Blanco, actuando en nombre y representación del Consejo de Gobierno del País Vasco, asistido por don Luis María Rouse Arroita, Letrado de los servicios jurídicos centrales de la Administración de esta Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad 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, dentro del plazo previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

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

a) Se comienza señalando el heterogéneo contenido de la Ley 1/2014, de 28 de febrero (que proviene de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto), indicando que los preceptos impugnados 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 de la Ley 1/2014, que han dado nueva redacción, respectivamente, al inciso final del párrafo segundo del art. 27.4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo y al art. 48.5 del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Según el Gobierno Vasco, las normas impugnadas exceden de la competencia estatal en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), vulnerando la competencia sancionadora en dicha materia de la Comunidad Autónoma del País Vasco [art. 18.2 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco: EAPV].

En cuanto al art. 7 de la Ley 1/2014, que da nueva redacción al art. 27.4 Ley de empleo, se precisa en el recurso que la impugnación se ciñe a lo dispuesto en el inciso final del segundo párrafo del art. 27.4 de la Ley de empleo; en su virtud se faculta al Servicio Público de Empleo Estatal 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, infracción que se encuentra tipificada en el art. 24.4 b) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en la redacción del art. 8.2 de la Ley 1/2014.

También se impugna la nueva redacción que el art. 8.5 de la Ley 1/2014 ha dado al art. 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en cuanto atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la competencia para sancionar las infracciones cometidas por solicitantes o beneficiarios de las prestaciones por desempleo, con excepción de las tipificadas en los arts. 24.3 y 25.4 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, supuestos estos en los que la imposición de la sanción corresponderá al servicio público de empleo competente, pero sin incluir en esta excepción o salvedad (y esta es la razón de la impugnación) las infracciones tipificadas en el art. 24.4 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social (en la redacción dada por el art. 8.2 de la Ley 1/2014). Estas se refieren a los incumplimientos consistentes en: a) 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) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social] y b) 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) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social].

Según el Gobierno Vasco, la atribución en estos términos al Servicio Público de Empleo Estatal de la competencia para sancionar las infracciones tipificadas en el art. 24.4 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social 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. Estas reconocerían 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.

b) En lo que se refiere a los títulos competenciales en juego, se advierte que en la disposición final primera de la Ley 1/2014 se afirma que el capítulo III de la misma (en el que se insertan los arts. 7 y 8.5, que son objeto de impugnación) se dicta «al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.6, 7 y 17 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación procesal, así como en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, y de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, respectivamente»; esta misma atribución competencial se predica de los capítulos II y IV.

Según el recurrente, no existe conexión alguna entre el contenido de los preceptos impugnados y la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), habida cuenta que el Tribunal Constitucional entiende que la materia propia de este título competencial se concreta en la necesidad de

salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre; 83/1986, de 26 de junio, y 173/1998, de 23 de julio), sobre los que nada se dispone en los arts. 7 y 8 de la Ley 1/2014.

De igual modo, considera el Gobierno Vasco que, a la luz de la doctrina sentada en las citadas SSTC 195/1996 y 104/2013, debe descartarse que los preceptos impugnados puedan ampararse en la competencia estatal en materia de legislación laboral (art. 149.1.7 CE); las prestaciones y subsidios por desempleo son prestaciones de Seguridad Social, por lo que el título competencial aplicable sería el art. 149.1.17 CE. 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; así lo declararía la citada STC 104/2013 en relación con las infracciones tipificadas en el anterior art. 24.3 a) y d) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, de contenido sustancialmente idéntico al nuevo art. 24.4 a) y b) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en la redacción dada por el art. 8.2 de la Ley 1/2014, y cuya sanción se atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal de conformidad con el art. 27.4 de la Ley de empleo y el art. 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en la redacción dada a los mismos por los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

c) De acuerdo con el deslinde competencial expuesto, confirmado por las citadas SSTC 195/1996 y 104/2013, el nuevo art. 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, que excluye de la competencia autonómica la facultad para sancionar la infracción tipificada en el art. 24.4 a) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, únicamente sería constitucional, según el Gobierno Vasco, si su contenido material se entendiera referido a actuaciones vinculadas al régimen económico de la Seguridad Social, estas sí de competencia estatal; en ningún caso, en lo referido a actos instrumentales relativos a la inscripción y mantenimiento como demandantes de empleo. Así ocurre en los casos consistentes en suministrar información necesaria para garantizar las notificaciones y comunicaciones [art. 24.2 a) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social] 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) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social], 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 precedente de la Ley de infracciones y sanciones del orden social.

d) Por todo ello, sostiene el Gobierno Vasco que los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014, en la redacción que otorgan, respectivamente, al inciso final del segundo párrafo del art. 27.4 de la Ley de empleo y al art. 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, serían inconstitucionales y nulos 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. 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.

e) 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, serían inconstitucionales por vulnerar el art. 18.2 b) EAPV; este atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, lo que afectaría el orden constitucional de distribución de competencias.

Teniendo en cuenta la doctrina sentada en la STC 124/1989, de 7 de julio, en relación con la competencia sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, debe entenderse, según el ejecutivo autonómico recurrente, que ninguna de las atribuciones contenidas en los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014 pueden comprometer la unidad del sistema, perturbar su funcionamiento económico uniforme, cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar desigualdades entre los ciudadanos en lo que respecta a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones. Siendo esto así, la extralimitación competencial que se deriva del contenido de los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014 implica su inconstitucionalidad por vulnerar el art. 18.2 b) EAPV; no así su nulidad, en tanto en cuanto no han sido llevadas a efecto las previsiones de la disposición transitoria quinta EAPV, en virtud de las cuales la asunción de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social por la Comunidad Autónoma del País Vasco precisa la suscripción de los oportunos convenios en el seno de la comisión mixta de transferencias creada para la aplicación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Esta declaración de inconstitucionalidad sin nulidad no es ajena a la doctrina constitucional (se citan como ejemplos las SSTC 96/1996, de 30 de mayo, y 150/2012, de 5 de julio).

2. Mediante providencia de 20 de enero de 2015 el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco y, en su representación, por el Procurador de los Tribunales don Felipe Juanas Blanco, 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. Se dio traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 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, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar el 24 de enero de 2015.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 28 de enero de 2015 el Abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga por ocho días más en el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 3 de febrero de 2015.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de enero de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados 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 Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 4 de febrero de 2015.

5. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 24 de febrero de 2015, en el que solicita la desestimación en su integridad del recurso de inconstitucionalidad.

Tras referirse al objeto del recurso y a los motivos alegados por el Gobierno Vasco, el Abogado del Estado señala que el título que ampara la competencia del legislador estatal para dictar los preceptos impugnados (que han dado nueva redacción al inciso final del párrafo segundo del art. 27.4 de la Ley de empleo y al art. 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social) es el art. 149.1.17 CE. Este reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social, que es la que asume las prestaciones y subsidios por desempleo (art. 203 y ss LGSS). El Estado tiene pues competencia exclusiva para aprobar la legislación básica de Seguridad Social, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias ejecutivas, que incluyen la potestad sancionadora, para garantizar la efectiva aplicación de la legislación básica estatal y la autonómica que la desarrolle; así lo reconoce el art. 18.2 a) EAPV. Por el contrario, en lo que se refiere al régimen económico de la Seguridad Social (que es el aplicable a este caso) la atribución de la competencia exclusiva al Estado comprende no sólo la competencia legislativa íntegra, sino también las competencias de ejecución necesarias; incluyendo la potestad sancionadora, para configurar un sistema materialmente unitario. Frente a lo que se afirma por el Gobierno Vasco con carácter subsidiario, el art. 18.2 b) EAPV no atribuiría esta competencia ejecutiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco. La competencia en materia de régimen económico de la Seguridad Social que corresponde de forma exclusiva al Estado (art. 149.1.17 CE) comporta la potestad para sancionar aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social; ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de sus gastos. Todo ello porque en tales casos se entiende que el objeto inmediato de tutela es la gestión de la caja única de la Seguridad Social, como resulta de la doctrina sentada en las SSTC 124/1989, 195/1996 y 104/2013.

La Ley 1/2014, respetuosa con la citada doctrina constitucional, establece la competencia del Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, para sancionar el incumplimiento del requisito de mantener la inscripción como solicitante de empleo. El incumplimiento de esta obligación no se configuraba de forma expresa en la normativa precedente 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 de empleo 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 encontrarlo, 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 su percepción al mantenimiento de la vigencia de la inscripción de la demanda de empleo.

Esta modificación legal no se ha realizado con la finalidad de eludir la doctrina del Tribunal Constitucional y desapoderar a la Comunidad Autónoma del País Vasco de sus competencias, como se afirma en el recurso, sino con el objetivo de mejorar técnicamente la normativa reguladora de la prestación por desempleo. Además, la nueva regulación sería conforme con la doctrina de la STC 104/2013, por cuanto las prestaciones por desempleo lo son de la Seguridad Social. Por ello 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.

De este modo, la Ley 1/2014 (que proviene de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 11/2013) modifica los arts. 207, 209 y 215 LGSS. Incluye 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 el mantener esa inscripción para continuar percibiéndola. Además, tipifica como infracción leve la conducta consistente en no mantener la inscripción en la demanda de empleo sin causa justificada, porque considera que tal conducta evidencia la falta de voluntad de trabajar. Asimismo elimina la infracción consistente en no renovar la demanda de empleo, puesto que esa no renovación es una de las causas por las que no se mantiene la inscripción, pero no es la única; pueden existir otras como la baja voluntaria en la demanda de empleo.

En coherencia con lo anterior la Ley 1/2014 modifica también 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 competencia de verificación del cumplimiento de la obligación del mantenimiento de la inscripción como demandantes de empleo, que efectuarán las Comunidades Autónomas. Estas comunicarán los incumplimientos al Servicio Público de Empleo Estatal, que podrá iniciar el correspondiente procedimiento sancionador; a tal efecto se modifican igualmente los arts. 24.3, 25.4 y 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social.

Por lo demás (añade el Abogado del Estado), la falta de inscripción como demandante de empleo se configura como un importante indicio de situaciones irregulares, como pueden ser la realización de actividades incompatibles, la salida al extranjero no comunicada, o, en general, la no disponibilidad para el empleo. Aunque la regulación anterior contemplaba como causa de suspensión o extinción la desaparición de la situación de desempleo, así como la concurrencia de circunstancias que impiden trabajar, no ocurría lo mismo cuando se detectaba la falta de voluntad de trabajar, como sucedía en el caso del beneficiario que incumplía la obligación de renovar la demanda de empleo.

El impacto que las medidas impugnadas tienen sobre la gestión económica de la Seguridad Social, según se desprende de la memoria que se acompaña al Real Decreto-ley 11/2013, vendría a confirmar la competencia estatal, por afectar la reforma legal impugnada al régimen económico de la Seguridad Social y no (frente a lo que se alega en el recurso) a la mera ejecución de la legislación sobre la misma. El Servicio Público de Empleo Estatal tiene la competencia de controlar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley general de la Seguridad Social para el acceso a las prestaciones de desempleo, así como de comprobar las situaciones de fraude que puedan cometerse, de acuerdo con el art. 229 LGSS. Dado que el control del fraude recae directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, el Estado ha de ostentar también la potestad de definir infracciones e imponer sanciones.

Por lo que se refiere a la alegación subsidiaria del Gobierno Vasco, sostiene el Abogado del Estado que lo previsto en el art. 18.2 b) EAPV en cuanto a la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, en relación con la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, no permite entender que la competencia discutida corresponda a la Comunidad Autónoma del País Vasco en ningún caso. El modelo de gestión del sistema español de Seguridad Social se ha articulado a partir de la competencia estatal en la materia para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes en materia de Seguridad Social, así como los principios de caja única (art. 149.1.7 CE) y solidaridad interterritorial y financiera, consagrados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; de ahí que las competencias ejecutivas de las Comunidad Autónoma tengan como límite los referidos principios. Dispone el Estado, como señalan las citadas SSTC 124/1989 y 195/1996, de las competencias ejecutivas que sean precisas para garantizar la unidad del sistema y su funcionamiento económico uniforme; lo que impide la existencia de políticas diferenciadas de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas. Ello implica admitir que el Estado ejerce no solo facultades normativas (legislativas y reglamentarias) sino también de gestión o ejecución del régimen económico y de disposición directa de los fondos de la Seguridad Social destinados a sus servicios o sus prestaciones.

Por otro lado, la previsión de los convenios a los que se refiere la disposición transitoria quinta EAPV debe interpretarse conforme al art. 149.1.7 CE, al art. 18 LGSS y a la citada doctrina constitucional sobre el ejercicio de «funciones delegadas de recaudación» por las Comunidades Autónomas (STC 124/1989, FJ 5). Tampoco resulta aplicable el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, puesto que la Seguridad Social se nutre con cotizaciones de trabajadores y empresarios, como fuente de financiación autónoma y separada. Por ello, con arreglo a la STC 124/1989, en materia de régimen económico de la Seguridad Social la financiación y el gasto son competencia exclusiva del Estado en todos sus aspectos, incluso los puramente ejecutivos. En consecuencia, al afectar los tipos de las infracciones impugnadas en el presente recurso al régimen económico de la Seguridad Social, la Comunidad Autónoma del País Vasco no ostenta competencias en esta materia.

6. Por providencia de 15 de diciembre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad 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, que dan nueva redacción, respectivamente, al inciso final del párrafo segundo del art. 27.4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo y al art. 48.5 del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

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 o al Instituto Social de la Marina, según corresponda, para su ejecución.

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 o, en su caso, al Instituto Social de la Marina, 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 o, en su caso, el Instituto Social de la Marina, 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."»

El Gobierno Vasco impugna específicamente el último inciso del párrafo segundo del nuevo art. 27.4 de la Ley de empleo (en la redacción dada por el art. 7 de la Ley 1/2014), así como la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal de la competencia para sancionar las conductas tipificadas en el nuevo art. 24.4 a) y b) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, que deriva de lo dispuesto en el segundo inciso del reformado art. 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social (en la redacción dada por el art. 8.5 de la Ley 1/2014). Como ya se ha dejado constancia en el relato de antecedentes, la demanda formula a estos preceptos un doble reproche competencial. Sostiene, en primer lugar, que esta nueva regulación excede 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; esto desconocería la doctrina de las SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, y 104/2013, de 25 de abril, y desapoderaría 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). Por ello interesa que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados, como pretensión principal. 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 negado la pretendida contravención del sistema de distribución de competencias, tanto en lo que se refiere a la tachada principal que se alega en el recurso, como en lo que atañe a la tachada subsidiaria. Sostiene así, por las razones que han quedado expresadas con detalle en el relato de antecedentes de la presente sentencia, que la nueva configuración de las infracciones y sanciones en materia de desempleo que resulta de los preceptos impugnados no pretende desapoderar las competencias autonómicas. Aspira a 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 sentada en las SSTC 124/1989, 195/1996 y 104/2013. La competencia en materia de régimen económico de la Seguridad Social, que corresponde de forma exclusiva al Estado (art. 149.1.17 CE), comporta la potestad para sancionar aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, como son las que se refieren a las prestaciones por desempleo.

2. Con carácter previo al análisis de los preceptos impugnados y de las concretas tachas de inconstitucionalidad aducidas debemos examinar la incidencia que pudiera tener sobre el presente recurso la reciente Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuya disposición final primera modifica el art. 48 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, que 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.»

De acuerdo con esta regulación los nuevos apartados 2 y 3 del art. 48 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social se corresponden, respectivamente, con los anteriores apartados 6 y 9 del mismo precepto legal, manteniendo idéntica redacción. El resto de apartados de que constaba el art. 48 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social desaparecen, conteniendo ahora el nuevo apartado 1 del art. 48 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en la redacción dada por la Ley 23/2015, de 21 de julio, 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. Sin embargo, el nuevo régimen de atribución de competencias sancionadoras previsto en la disposición final primera de la Ley 23/2015 no resulta de aplicación, según establece su disposición transitoria segunda, 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».

Así pues, no habiéndose dictado las disposiciones reglamentarias en desarrollo del art. 48.1 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en la redacción dada por la disposición final primera de la Ley 23/2015, se mantiene la vigencia y aplicación de la regulación en materia de atribución de competencias sancionadoras en el orden social contenida en los arts. 7 y 8.5 de la Ley 1/2014, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social; dan nueva redacción, respectivamente, al inciso final del párrafo segundo del art. 27.4 de la Ley de empleo y al art. 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, impugnados en el presente proceso constitucional, que no ha perdido por tanto su objeto.

A su vez, el contenido del art. 27.4 de la Ley de empleo (en la redacción dada por el art. 7 de la Ley 1/2014) ha pasado a incorporarse ahora al art. 41.4 del texto refundido de la Ley de empleo, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, que deroga la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. Ello determina, conforme a nuestra doctrina al respecto (por todas, STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2), que habremos de enjuiciar la controversia competencial planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad

respecto del art. 27.4 de la Ley de empleo de 2003 (redactado por la Ley 1/2014), sin que el hecho de la derogación de la Ley de empleo de 2003 por el texto refundido de 2015 –que no ha sido recurrido–, en cuanto reproduce el precepto impugnado, represente obstáculo alguno para su enjuiciamiento. En suma, el recurso contra el art. 27.4 de la Ley de empleo de 2003 no ha perdido objeto, debiendo proyectarse lo que sobre el mismo se resuelva al art. 41.4 del texto refundido de la Ley de empleo, que lo reproduce.

3. Expuestas las alegaciones de las partes y efectuada la precisión que antecede, en cuanto a la pervivencia del objeto del presente recurso, la controversia trabada se centra en la atribución a un órgano estatal, el Servicio Público de Empleo Estatal, en tanto que entidad gestora de las prestaciones por desempleo en virtud del art. 13 j) de la Ley de empleo y el art. 226 de la Ley General de la Seguridad Social (o el Instituto Social de la Marina, en el caso del régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar, conforme a la disposición adicional décimo novena LGSS), de la competencia para sancionar las conductas tipificadas en el art. 24.4 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social. En concreto: no facilitar la información necesaria para garantizar la recepción de las notificaciones y comunicaciones de la entidad gestora de la prestación por desempleo –letra a)– y no cumplir el requisito de estar inscrito como demandante de empleo en los términos previstos en los arts. 209.1 y 215.4 LGSS, salvo causa justificada, en el caso de que los infractores sean solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial –letra b)–.

Tal es, en efecto, la consecuencia que producen los preceptos impugnados: el art. 8.5 de la Ley 1/2014, que da nueva redacción al art. 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, por atribuir directamente esa competencia a un órgano estatal y el art. 7 de la Ley 1/2014, que da nueva redacción al art. 27.4 de la Ley de empleo, por presuponerla, en la medida en que su inciso final (que es el aquí impugnado) alude a la comunicación a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo a los efectos de iniciar el procedimiento sancionador que corresponda.

Planteada en tales términos, la controversia ha de ser encuadrada, conforme a nuestra doctrina (SSTC 195/1996, FJ 10; 51/2006, FJ 4; y 104/2013, FJ 4) en la materia «Seguridad Social»; este Tribunal tiene declarado que las prestaciones por desempleo son prestaciones de Seguridad Social (y así se proclaman en los arts. 203 y ss. LGSS). En ese ámbito material, el art. 149.1.17 CE determina que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». Por su parte, el art. 18.2 a) EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia sobre «el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma»; el art. 18.2 b) EAPV le atribuye también a esta Comunidad Autónoma «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social», previsión esta última que ha de ponerse en relación con la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. En su virtud la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, «dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad», precisa de la suscripción de los oportunos convenios en el seno de la comisión mixta de transferencias creada para la aplicación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, «según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios» (no suscritos hasta la fecha, como pone de relieve la representación procesal del Gobierno Vasco).

Por otra parte, dado que lo discutido en el presente recurso es el ejercicio de la potestad sancionadora (en materia de Seguridad Social) respecto a determinadas infracciones que han de ser, en todo caso, tipificadas por el Estado, ha de añadirse que, como ha señalado de forma reiterada este Tribunal, la atribución de la competencia ejecutiva comprende la de la potestad sancionadora en la materia sobre la que se ejerce (por todas, SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; 195/1996, FJ 8, y 104/2013, FJ 4).

En concreto, la doctrina constitucional respecto a la potestad sancionadora en materia de Seguridad Social se halla recogida, por remisión a la anterior STC 195/1996, en las SSTC 51/2006, FJ 4, y 104/2013, FJ 4, en las que señalamos que el art. 149.1.17 CE «obliga a distinguir, desde un punto de vista competencial, entre la Seguridad Social y su régimen económico. Respecto a la primera es evidente que, ostentando la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas, "le corresponde ejercitar las potestades sancionadoras que garanticen el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle (STC 102/1995, FJ 32). En cuanto a la segunda, la delimitación del ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma requiere mayores precisiones, pues la atribución al Estado o a las Comunidades Autónomas del régimen en una determinada materia comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, FJ 4, y 38/1983, FJ 3); pero implica también un plus: además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. Eso es lo que sucede en el caso del régimen económico de la Seguridad Social" (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6)».

En virtud de ello, la citada doctrina constitucional efectuó el oportuno deslinde competencial afirmando, en primer lugar, la potestad sancionadora autonómica y excluyendo, en consecuencia, la del Estado, «para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social», así como para «aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos

instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas, etc.)». Se reserva por el contrario al Estado, como propia de su competencia en materia de régimen económico, la potestad sobre «aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes» (SSTC 195/1996, FJ 8; 51/2006, FJ 4, y 104/2013, FJ 4).

En los términos de la citada doctrina constitucional, quedan pues reservadas al Estado, de conformidad con lo previsto en el art. 149.1.17 CE, tanto la tipificación de infracciones como la imposición de sanciones en los casos en los que se vea afectado el régimen económico de la Seguridad Social, entendido en los términos anteriormente expuestos: «referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes». En estos casos «el objeto inmediato de tutela es la gestión de la caja única de la Seguridad Social que, al hallarse atribuida al Estado, determina que éste, como titular de la ejecución, ostente también la potestad de declarar infracciones e imponer sanciones, que no es sino una técnica específica de control, y que forma parte, por consiguiente, de su competencia en materia de régimen económico» (SSTC 195/1996, FJ 8; y 104/2013, FJ 4). Por el contrario, será de competencia autonómica la sanción de las infracciones que no recaigan directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social.

4. Con tales criterios hemos de examinar los preceptos impugnados para determinar si la atribución de la potestad sancionadora al Servicio Público de Empleo Estatal (o, en su caso, al Instituto Social de la Marina) es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias o si, por el contrario, incurre en la vulneración denunciada por el Gobierno Vasco.

Para ello, como se hiciera en los asuntos resueltos por las citadas SSTC 195/1996, 51/2006 y 104/2013, es necesario examinar los preceptos que tipifican las infracciones correspondientes para determinar si las mismas pueden ubicarse íntegramente en el régimen económico de la Seguridad Social, al estar vinculadas a la percepción de los ingresos o la administración y disposición de fondos para atender la realización de los gastos correspondientes vinculados a las prestaciones por desempleo (como sostiene el Abogado del Estado); o si pertenecen a materias en las que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta competencias de ejecución, incluida la potestad sancionadora.

Las infracciones sobre las que se discute la atribución de la potestad sancionadora al Servicio Público de Empleo Estatal (o, en su caso, al Instituto Social de la Marina) en virtud de lo dispuesto en el art. 48.5 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en la redacción dada por el impugnado art. 8.5 de la Ley 1/2014, son, como ya hemos visto, dos, previstas en el nuevo art. 24.4 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, introducido por el art. 8.2 de la Ley 1/2014. Tales infracciones se aplican a los incumplimientos de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, consistentes en no facilitar a la entidad gestora de las prestaciones la información necesaria para garantizar la recepción de sus notificaciones y comunicaciones [art. 24.4 a) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social] y en no 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 arts. 209.1 y 215.4 LGSS, salvo causa justificada [art. 24.4 b) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social]. En relación con esta última infracción, el nuevo art. 27.4 de la Ley de empleo, introducido por el impugnado art. 7 de la Ley 1/2014, contiene una referencia concreta a la obligación de los beneficiarios de prestaciones y subsidios de desempleo de mantenerse inscritos como demandantes de empleo; se asigna la verificación del cumplimiento de esta obligación a los servicios públicos de empleo competentes, que, en caso de incumplimiento, deberán comunicarlo al Servicio Público de Empleo Estatal (o al Seguridad Social, en su caso) para que inicie el procedimiento sancionador que corresponda. Esta concreta previsión (último inciso del art. 27.4 de la Ley de empleo) es la discutida por el Gobierno Vasco. Analizaremos por ello, en primer lugar la infracción prevista en la letra b) del art. 24.4 de la Ley de infracciones y sanciones del orden social; pues la de la letra a) del mismo precepto está intrínsecamente relacionada con esta y la previsión del nuevo art. 27.4 de la Ley de empleo tiene un carácter instrumental respecto a dicha infracción.

Con arreglo a lo dispuesto en el art. 207 e) LGSS es requisito necesario para el nacimiento del derecho a la prestación de desempleo «estar inscrito como demandante de empleo en el servicio público de empleo competente». Conforme al segundo párrafo del art. 209.1 LGSS, «la inscripción como demandante de empleo deberá mantenerse durante todo el período de duración de la prestación como requisito necesario para la conservación de su percepción». Ambos criterios, relativos a la inscripción y al mantenimiento como demandante de empleo, los confirma el art. 215.4 LGSS para el subsidio por desempleo.

Sin perjuicio de lo anterior hemos de tener en cuenta lo ya señalado respecto de la identidad material de la actual infracción relativa a la falta de mantenimiento de la demanda de empleo [art. 24.4 b) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social] con la anterior consistente en no renovar esa demanda en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación [art. 24.3 a) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en la redacción dada al mismo por el art. 46.12 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre; fue la contemplada por la STC 104/2013], en la medida en que la omisión se produce, tanto ahora como antes, mediante

la falta de renovación de la demanda de empleo. Adviértase que, según el sistema diseñado por el legislador estatal, el control del mantenimiento de la inscripción corresponde al servicio público de empleo autonómico; mantenimiento que se realiza mediante la renovación periódica de la inscripción inicial.

De este modo el ilícito consistente en no mantenerse inscrito como demandante de empleo se produce en realidad cuando no existe la correspondiente renovación de la demanda de empleo, lo que ha de hacerse ante el servicio público de empleo autonómico y no ante la entidad gestora de las prestaciones de protección por desempleo (Servicio Público de Empleo Estatal o, en su caso, del Instituto Social de la Marina). Es aquél quien ha de supervisar que la obligación formal se cumple por los interesados en los términos previstos en el art. 231.1 d) LGSS, que impone al trabajador 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». La actual conducta infractora consistente en la falta de mantenimiento de la demanda de empleo se sanciona del mismo modo que su precedente, la falta de renovación; si se tratase en realidad de ausencia de requisitos para la percepción de la prestación, parece lógico pensar que su falta determinase la pérdida del derecho. No hay pues una vinculación directa entre el mantenimiento de la inscripción como demandante de empleo y la percepción de la prestación o el subsidio por desempleo, sino que se trata de una obligación formal que pesa sobre el perceptor de las prestaciones; su incumplimiento no hace improcedente recibir la prestación correspondiente, pues el derecho a la misma se mantiene, con independencia de las consecuencias sancionadoras a que la conducta pudiera dar lugar, las cuales se aplican, además, sobre esa misma prestación [art. 47.1 a) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social].

En suma, la definición de la conducta infractora en torno al mantenimiento de la demanda de empleo y su correspondiente sanción no implica novedad respecto a la ya prevista en la dinámica de la protección por desempleo preexistente. No supone pues un cambio sustantivo en la configuración legal de la infracción, sino que responde a la pretensión de atribuir a un órgano estatal, el Servicio Público de Empleo Estatal (o en su caso el Instituto Social de la Marina), la competencia sancionadora en ámbitos que las citadas SSTC 195/1996 y 104/2013 ya habían señalado como de competencia autonómica por referirse a actuaciones instrumentales respecto a prestaciones o subsidios de Seguridad Social que no guardan relación directa con la gestión económica de la Seguridad Social, cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado conforme al art. 149.1.17 CE.

Podemos concluir que, frente a la distinción que ha pretendido incluir el legislador en los preceptos impugnados, el contenido sustantivo de la obligación cuyo incumplimiento se sanciona es el mismo examinado en la STC 104/2013, FJ 4. Como entonces, la conducta no recae sobre la actividad económica de la Seguridad Social, entendida como la relativa a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes; al igual que en aquel caso, «no están relacionadas con la percepción de la prestación por desempleo, sino que se refieren a facultades de supervisión de competencia autonómica en tanto que relativas al cumplimiento de obligaciones que pesan sobre los beneficiarios de la prestación, pero no se relacionan directamente con su percepción».

Análogo pronunciamiento habrá de darse en lo que toca a la infracción tipificada en el actual art. 24.4 a) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social [pues la misma se mantiene inalterada respecto al art. 24.3 d) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en la redacción dada al mismo por el art. 20.3 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que fue la contemplada por la STC 104/2013] y el inciso final cuestionado del nuevo art. 27.4 de la Ley de empleo. Una vez que se ha apreciado que la falta de mantenimiento de la demanda de empleo equivale materialmente a su no renovación, lo que no comporta per se ningún tipo de repercusión sobre la actividad económica de la Seguridad Social, es patente que la atribución de la competencia sancionadora al Servicio Público de Empleo Estatal (o en su caso el Instituto Social de la Marina) no puede encontrar acomodo en la competencia estatal del art. 149.1.17 CE sobre régimen económico de la Seguridad Social.

Debemos pues concluir que la competencia para la imposición de las sanciones frente a las conductas descritas en el art. 24.4 a) y b) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco [art. 18.2 a) EAPV]. Esto determina que deba declararse contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo el art. 7 de la Ley 1/2014, en la redacción que da 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». Igualmente ha de declararse inconstitucional y nulo el art. 8.5 de la Ley 1/2014, en cuanto da 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). Ello hace innecesario que nos pronunciemos sobre la pretensión subsidiaria expresada por el Gobierno Vasco en su recurso.

5. Finalmente hemos de precisar el alcance de nuestra declaración de nulidad en un doble sentido. En primer lugar, la nulidad ha de referirse a la competencia para sancionar las conductas tipificadas en el art. 24.4 a) y b) de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en los casos de solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial. En segundo lugar, siguiendo en este punto la

doctrina recogida, entre otras, en las SSTC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 9; 365/2006, de 21 de diciembre, FJ 8, y 104/2013, FJ 4, debemos modular en el tiempo los efectos de dicha declaración de nulidad.

En las Sentencias citadas declaramos que en supuestos como el que ahora nos ocupa, atendiendo a la pluralidad de valores constitucionales que concurren, debe traerse a colación el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). A ello responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes «no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada» en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. La modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad no se limita a preservar la cosa juzgada. Más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC, debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica también reclama que –en el asunto que nos ocupa– esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz pro futuro; esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme. El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 5 de la presente Sentencia, el art. 7 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, que da nueva redacción al apartado 4 del art. 27 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, en el inciso de su párrafo segundo «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»; declaración que se extiende a la actual reproducción de este inciso en el párrafo segundo del apartado 4 del art. 41 del texto refundido de la Ley de empleo, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Declarar igualmente inconstitucional y nulo, con los mismos efectos, el art. 8.5 de la misma Ley 1/2014, en cuanto a la redacción dada al apartado 5 del art. 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.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil quince. 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.