

EDJ 2017/146247

Tribunal Constitucional Pleno, S 20-7-2017, nº 100/2017, BOE 191/2017, de 11 de agosto de 2017, rec. 6199/2013
Pte: Conde-Pumpido Tourón, Cándido

Resumen

Ayudas y subvenciones. Desempleo. Competencias autonómicas. El TC declara que la gestión de las ayudas a desempleados que han agotado el paro, corresponde a las Comunidades Autónomas (Fj 8 y 9). Se emiten votos particulares.

NORMATIVA ESTUDIADA

RDL 1/2013 de 25 enero de 2013. Prorroga programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas

art.1 , dad.1 , dad.2 , dfi.4.2 , dfi.5

LO 3/1979 de 18 diciembre de 1979. Estatuto de Autonomía para el País Vasco

art.12.2

CE de 27 diciembre de 1978. Constitución Española

art.9.3 , art.149.1.7 , art.149.1.13 , art.149.1.17

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	4
FUNDAMENTOS DE DERECHO	9
FALLO	20
VOTO PARTICULAR	21

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

COMPETENCIAS

EXCLUSIVAS

De la Comunidad Autónoma

País Vasco

En general

FINANCIACIÓN ESTATAL

Ayudas y subvenciones

Doctrina constitucional

Orden de competencias

Gestión

Materias

Otras

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDADES

País Vasco

En general

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDO POR CCAA

Respecto de normas del Estado

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Recurso de inconstitucionalidad

Sentencia

Estimatoria
Alcance
Desestimatorias
En general

VOTO PARTICULAR

GONZÁLEZ RIVAS, JUAN JOSÉ
MONTROYA MELGAR, ALFREDO

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Administración autonómica, Administración estatal; Desfavorable a: Administración autonómica, Administración estatal

Procedimiento: Inconstitucionalidad

Legislación

Anula en los términos señalados en el FJ 9 art.1, dad.2 de RDL 1/2013 de 25 enero de 2013. Prorroga programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas

Desestima el recurso interpuesto contra dad.1, dfi.5 de RDL 1/2013 de 25 enero de 2013. Prorroga programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas

Declara la ilegalidad en los términos establecidos en el FJ 8 a) dfi.4.2 de RDL 1/2013 de 25 enero de 2013. Prorroga programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas

Cita art.12.2 de LO 3/1979 de 18 diciembre de 1979. Estatuto de Autonomía para el País Vasco

Cita art.9.3, art.149.1.7, art.149.1.13, art.149.1.17 de CE de 27 diciembre de 1978. Constitución Española

Cita RDL 1/2016 de 15 abril 2016

Cita art.18.h.5, art.21 de RDLeg. 3/2015 de 23 octubre de 2015. Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Cita RDL 1/2013 de 25 enero de 2013. Prorroga programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas

Cita RDL 23/2012 de 24 agosto 2012. Prorroga programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. PREPARA

Cita RDL 20/2011 de 30 diciembre de 2011. Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público

Cita RDL 10/2011 de 26 agosto de 2011. Medidas urgentes. Promoción del empleo de jóvenes, fomento de la estabilidad en el empleo y mantenimiento del programa de recualificación profesional de personas que agoten su protección por desempleo

Cita RDL 1/2011 de 11 febrero de 2011. Medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas

Cita RD 1441/2010 de 5 noviembre de 2010. Traspaso de funciones y servicios a la C.A. del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal [RD

Cita RD 1369/2006 de 24 noviembre de 2006. Se regula programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo

Cita Ley 56/2003 de 16 diciembre de 2003. Ley del empleo

Cita Ley 38/2003 de 17 noviembre de 2003. Ley General de Subvenciones

Cita art.38.4, art.226 de RDLeg. 1/1994 de 20 junio de 1994. TR Ley General de la Seguridad Social

Cita LO 13/1982 de 10 agosto de 1982. Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

Cita LO 1/1981 de 4 abril de 1981. Estatuto de Autonomía para Galicia

Cita art.33, art.34, art.40.1, art.88.1 de LO 2/1979 de 3 octubre de 1979. Tribunal Constitucional

Cita art.40.1, art.41, art.86, art.149.1, dad.1 de CE de 27 diciembre de 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Cita STC Pleno de 27 abril de 2017 (J2017/73932)

Cita STC Pleno de 2 febrero de 2017 (J2017/12109)

Cita STC Pleno de 15 diciembre de 2016 (J2016/245710)

Cita STC Pleno de 16 noviembre de 2016 (J2016/230121)

Cita STC Pleno de 16 noviembre de 2016 (J2016/230115)

Cita STC Pleno de 3 noviembre de 2016 (J2016/219389)

Cita STC Pleno de 20 octubre de 2016 (J2016/208649)
Cita STC Pleno de 6 octubre de 2016 (J2016/198436)
Cita STC Pleno de 22 septiembre de 2016 (J2016/184221)
Cita STC Pleno de 21 julio de 2016 (J2016/121822)
Cita STC Pleno de 7 julio de 2016 (J2016/119125)
Cita STC Pleno de 12 mayo de 2016 (J2016/82825)
Cita STC Pleno de 3 marzo de 2016 (J2016/29357)
Cita STC Pleno de 4 febrero de 2016 (J2016/12691)
Cita STC Pleno de 18 febrero de 2016 (J2016/11387)
Cita STC Sala 2ª de 7 septiembre de 2015 (J2015/173743)
Cita STC Pleno de 19 febrero de 2015 (J2015/21235)
Cita STC Pleno de 19 febrero de 2015 (J2015/12761)
Cita STC Pleno de 26 junio de 2014 (J2014/97492)
Cita STC Pleno de 29 mayo de 2014 (J2014/92610)
Cita STC Pleno de 8 mayo de 2014 (J2014/78331)
Cita STC Pleno de 27 febrero de 2014 (J2014/32165)
Cita STC Pleno de 13 febrero de 2014 (J2014/22474)
Cita STC Pleno de 23 octubre de 2013 (J2013/199526)
Cita STC Sala 2ª de 9 septiembre de 2013 (J2013/183412)
Cita STC Pleno de 25 abril de 2013 (J2013/59817)
Cita STC Pleno de 14 febrero de 2013 (J2013/28124)
Cita STC Pleno de 18 diciembre de 2012 (J2012/305651)
Cita STC Pleno de 13 diciembre de 2012 (J2012/292064)
Cita STC Pleno de 24 mayo de 2012 (J2012/114753)
Cita STC Sala 2ª de 7 mayo de 2012 (J2012/98439)
Cita STC Pleno de 8 mayo de 2012 (J2012/98376)
Cita STC Sala 2ª de 26 marzo de 2012 (J2012/66171)
Cita STC Pleno de 15 marzo de 2012 (J2012/50615)
Cita STC Pleno de 13 enero de 2012 (J2012/9135)
Cita STC Pleno de 13 diciembre de 2011 (J2011/304714)
Cita STC Pleno de 14 septiembre de 2011 (J2011/223204)
Cita STC Pleno de 18 enero de 2007 (J2007/957)
Cita STC Pleno de 18 diciembre de 2003 (J2003/163273)
Cita STC Sala 1ª de 25 abril de 2002 (J2002/11291)
Cita STC Pleno de 30 noviembre de 2000 (J2000/40915)
Cita STC Pleno de 28 octubre de 1997 (J1997/6344)
Cita STC Pleno de 28 noviembre de 1996 (J1996/7981)
Cita STC Pleno de 26 octubre de 1995 (J1995/5710)
Cita STC Pleno de 24 noviembre de 1994 (J1994/8712)
Cita STC Pleno de 11 diciembre de 1992 (J1992/12235)
Cita STC Pleno de 6 febrero de 1992 (J1992/1050)
Cita STC Pleno de 4 julio de 1991 (J1991/7286)
Cita STC Pleno de 7 julio de 1989 (J1989/6975)
Cita STC Pleno de 11 mayo de 1989 (J1989/4936)
Cita STC Pleno de 20 diciembre de 1988 (J1988/565)
Cita STC Pleno de 26 marzo de 1985 (J1985/46)
Cita STC Pleno de 5 agosto de 1983 (J1983/76)
Cita STC Pleno de 28 junio de 1983 (J1983/57)
Cita STC Pleno de 30 junio de 1982 (J1982/39)
Cita STC Pleno de 31 mayo de 1982 (J1982/29)
Cita STC Pleno de 24 mayo de 1982 (J1982/26)

Versión de texto vigente Texto actualmente vigente

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6199-2013, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra el artículo primero, disposiciones adicionales primera y segunda, y disposiciones finales cuarta y quinta del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado D. Cándido Conde-Pumpido Tourón, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el día 23 de octubre de 2013 en el Registro General de este Tribunal, el Procurador de los Tribunales, D. Felipe Juanas Blanco, en nombre y representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, asistido por el Letrado D. José Andrés Blasco Altuna, Letrado de la Viceconsejería de Régimen Jurídico, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo primero, disposiciones adicionales primera y segunda, y disposiciones finales cuarta y quinta del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

Los antecedentes del escrito de demanda dan cuenta del procedimiento seguido previamente a la interposición del recurso, y entre otros aspectos, se indica que, con fecha 19 de abril de 2013, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y el Consejero de Administración Pública y Justicia suscribieron un acuerdo de iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas en relación con el Real Decreto-ley 1/2013. Se recuerda que, conforme establece el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dicho acuerdo fue comunicado al Tribunal Constitucional, y asimismo fue publicado en el Boletín Oficial del Estado y el Boletín Oficial del País Vasco de 3 de junio de 2013, lo que a su vez fue comunicado a este Tribunal. El escrito indica que no se ha alcanzado acuerdo alguno resolviendo las discrepancias planteadas.

Respecto al fondo, el recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) El escrito presenta al principio el contenido del Real Decreto-ley 1/2013 e indica que se limita a impugnar los aspectos referidos a la atribución que en el marco del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo se hace al Estado para el reconocimiento, concesión y pago de las ayudas de acompañamiento del citado programa, denominado “Plan Prepara”.

b) Seguidamente, efectúa un repaso a los antecedentes normativos del referido programa.

A tal efecto da cuenta del contenido del Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, por el que se estableció un programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo para su incorporación a nuevos puestos de trabajo, contemplando asimismo la posibilidad de que las personas participantes en estas acciones con menores rentas puedan recibir una ayuda económica de acompañamiento del 75 por ciento del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM) mensual, durante un período máximo de seis meses. Entre otros aspectos destaca que el art. 2 del Real Decreto-ley 1/2011 dispone que la competencia de programación y gestión de las medidas de política activa de empleo de este programa corresponde a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, mientras que atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento. Al respecto indica que la gestión directa por el Estado de esta función se realiza de conformidad con el art. 13.e) de la Ley 56/2003, de Empleo, cuyo apartado cuarto fue añadido por el propio Real Decreto-ley 1/2011, que estableció que corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos, consistentes en “programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de los mismos, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios”.

La parte recurrente señala que, salvo esa remisión genérica al art. 13.e).4º de la Ley de Empleo, el Real Decreto-ley 1/2011 no contiene una justificación formal expresa de la asunción por el Estado de la gestión directa de la subvención, si bien recoge diversas manifestaciones indirectas en tal sentido. Al respecto alude a que su exposición de motivos indica que el programa tiene carácter excepcional -excepcionalidad motivada en la grave crisis económica- y es de naturaleza temporal -según su art. 2.1, tiene una duración de seis meses-, características que, junto a la supuesta necesidad de “garantizar el correcto funcionamiento de este programa y garantizar las mismas posibilidades de acceso a todos sus potenciales beneficiarios” (art. 2.9), determinan pretendidamente en los términos del Real Decreto-ley 1/2011 la necesidad de su gestión centralizada para garantizar la efectividad del programa, encajando así en el referido nuevo supuesto de reserva de competencias a favor del Servicio Público de Empleo Estatal contemplado en la Ley de Empleo. Como consecuencia de ello, afirma, el art. 2.7 del citado Real Decreto-ley 1/2011 establece que el encargado de la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento será el Servicio Público de Empleo Estatal, en aplicación del art. 13.e).4º de la Ley 56/2003, de Empleo, indicando también que, conforme a la disposición adicional primera del referido Real Decreto-ley, la financiación de estas ayudas se realizará con cargo a los créditos establecidos al efecto en el presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal.

A continuación, la parte recurrente da cuenta de la publicación de la Resolución de 15 de febrero de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación para la concesión de las mencionadas ayudas económicas de acompañamiento -modificada con posterioridad por Resolución de abril de 2011-, y asimismo expone las sucesivas prórrogas por nuevos períodos de seis meses del referido programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, en los términos que respectivamente fueron aprobados en el Real Decreto-ley 10/2011, el Real Decreto-ley 20/2011 -con posterior modificación por la Ley 2/2012-, y el Real Decreto-ley 23/2012.

También indica que las Leyes 2/2012 y 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para 2012 y 2013, han sido objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco por contemplar (disposiciones adicionales duodécima y octogésima primera, respectivamente), entre otros motivos, una reserva de crédito a favor del Servicio Público de Empleo Estatal para hacer frente a la financiación de la gestión directa de una serie de actuaciones, entre las que se encuentra la gestión y pago de la ayuda económica de

acompañamiento referida. Sobre ellos señala que los argumentos jurídicos para sostener la interposición de dichos recursos coinciden con los que sustentan el ahora planteado frente al Real Decreto-ley 1/2013.

c) Centrándose ya en el Real Decreto-ley 1/2013, el escrito de recurso indica que esta norma procede a prorrogar por cuarta vez consecutiva el denominado “Plan Prepara”, con efectos desde el 16 de febrero de 2013 hasta el 15 de agosto de 2013. La parte recurrente hace referencia al contenido de los preceptos de dicho Real Decreto-ley 1/2013 que son objeto de impugnación en el presente recurso, e indica que se mantiene al Servicio Público de Empleo Estatal como encargado de la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento, así como su financiación con cargo a los créditos establecidos al efecto en el presupuesto de gastos del citado Servicio Público. A continuación, el escrito expone los concretos motivos de impugnación en que sustenta el recurso.

d) Por un lado denuncia la “infracción del artículo 86.1 de la Constitución”, por no concurrir la nota de extraordinaria y urgente necesidad requerida por dicha precepto.

Al respecto da cuenta de la doctrina constitucional sobre el requisito de “extraordinaria y urgente necesidad”, y entre otros aspectos señala que el Tribunal Constitucional ha considerado acreditada la concurrencia de una situación extraordinaria en supuestos de “coyunturas económicas problemáticas”, si bien la Constitución requiere un elemento añadido, cual es el de la urgencia en la adopción de las medidas, esto es, se exige la necesidad de una reacción inmediata ante el supuesto sobre el que se pretende actuar, debiendo plasmarse tal actuación en “una acción normativa inmediata” que no puede ser pospuesta en el tiempo ni siquiera a la aprobación de una ley por el procedimiento de urgencia (STC 29/1982, FJ 3), debiendo ser por tanto inmediatos los efectos perseguidos por tal acción.

Con respecto al deber de motivar la concurrencia de la situación extraordinaria y urgente que, según indica, ha sido subrayado por el Tribunal Constitucional (STC 137/2011, FJ 4), la parte recurrente afirma que la exposición de motivos del Real Decreto-ley se limita a justificar la gravedad de la situación por el elevado nivel de desempleo existente, pero no así la urgencia motivadora de la elección de este instrumento normativo en vez de su tramitación en el órgano legislativo. Atendiendo a los antecedentes normativos (Real Decreto-Ley 1/2011 y posteriores prórrogas en los Reales Decretos-leyes 10/2011, 20/2011, 23/2012 y 1/2013), señala que el hecho de dictar sucesivamente cinco reales decretos leyes con prácticamente idéntico contenido hace poner en cuestión la existencia de la necesaria conexión entre la situación de urgencia y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma, tal y como exige el Tribunal Constitucional. Idéntica conclusión extrae de la presentación del Real Decreto-ley 1/2013 por parte del Gobierno ante el Congreso de los Diputados para su convalidación, en la que también se limita a justificar la gravedad de la situación, pero no la urgencia que determina la utilización del decreto-ley (en alusión a lo manifestado por la Ministra de Empleo y Seguridad Social, según consta en el Diario de Sesiones de la sesión plenaria celebrada el 14 de febrero de 2013). Asimismo, indica que, como antecedente ilustrativo de la ausencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, conviene añadir que el Congreso de los Diputados, en su sesión de 30 de junio de 2011, aprobó una resolución en que instaba al Gobierno a mantener los programas de recualificación profesional para las personas que agotasen su protección por desempleo, lo que dio lugar a la aprobación de la primera prórroga del programa mediante el Real Decreto-ley 10/2011, que fue adoptada con una cierta premura de tiempo que quizás justificara la utilización de este instrumento normativo, premura, sin embargo, que no concurre en las tres prórrogas posteriores.

De manera específica, con respecto a la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, la parte recurrente razona que la posibilidad introducida en esta norma de prórroga automática del programa por períodos de seis meses, siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20 por ciento, una vez finalizada la cuarta prórroga, es decir, a partir del 16 de agosto de 2013, carece absolutamente de la nota de urgencia. A su entender, esa proyección de siete meses en la eventual efectividad de la medida supone una demora que enerva la posibilidad de utilización por el Gobierno de este instrumento normativo excepcional.

Por todo ello concluye que los aspectos del Real Decreto-ley 1/2013 referidos al “Plan Prepara” resultan contrarios al art. 86 CE.

e) Por otro lado, el escrito de recurso también alega la “infracción del artículo 12,2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco en relación con el artículo 149.1.7 y 17 de la Constitución”.

Al respecto señala que, conforme a la disposición final quinta del Real Decreto-ley 1/2013, la regulación relativa al programa de cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo contenida en el artículo 1, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición final cuarta se dictan al amparo del art. 149.1.7 y 17 CE. No obstante, indica, desde su origen en el Real Decreto-ley 1/2011, la ayuda económica de acompañamiento es calificada por la norma como una subvención, ajena por tanto al sistema de la Seguridad Social, por lo que la mención de la disposición final quinta del Real Decreto-ley 1/2013 al art. 149.1.17 CE se refiere a las medidas previstas en los arts. 2 y 3 de dicho Real Decreto-ley. Asimismo expresa que tampoco dicha ayuda económica de acompañamiento se encuadra en la competencia estatal sobre planificación general de la actividad económica contemplada en el art. 149.1.13 CE. En consecuencia, concluye que el denominado “Plan Prepara” -tanto las medidas de política activa como la ayuda económica de acompañamiento- se configura como una actividad encuadrada en la materia laboral, en concreto en el ámbito de las acciones ejecutivas de las políticas activas de fomento del empleo, dictada al amparo del título competencial contemplado en el art. 149.1.7 CE.

En consonancia con lo dispuesto en este precepto constitucional, el escrito pone de relieve que el art. 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) establece que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en materia de “Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral”. Respecto a esta previsión, alude a la peculiaridad que presenta

en comparación con otros estatutos de autonomía coetáneos, en los que, a diferencia del vasco, se reservaba al Estado las competencias en materia de fondos de ámbito nacional y de empleo: cita en tal sentido el caso de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979), Galicia (Ley Orgánica 1/1981), así como la Ley Orgánica 13/1982, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. Junto a lo anterior recuerda que, conforme al art. 41 EAPV, las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de concierto económico, citando al respecto la disposición adicional primera de la Constitución y la Ley 12/2002, del Concierto Económico.

Asimismo, destacando también su diferente alcance respecto a lo aprobado hasta entonces para otras Comunidades Autónomas, la parte recurrente añade la mención al Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. De manera específica, junto con algunas previsiones sobre “régimen presupuestario” que califica como concreción de los principios reflejados en la Ley de concierto económico, el escrito alude a que el traspaso alcanza a funciones relativas a “(l)a elaboración de acuerdo con la legislación laboral sobre la materia, de programas y medidas, así como la concesión de subvenciones y ayudas públicas para el fomento, protección y apoyo al empleo. Se incluyen las funciones atribuidas al Servicio Público de Empleo Estatal en relación a los Fondos Nacionales de Empleo regulados en la Ley de Empleo de acuerdo a la regulación que les afecte” -aspecto este último que considera traslación del art. 12.2 EAPV-. Asimismo, también hace referencia a la previsión, según la cual continúa correspondiendo a la Administración del Estado “(l)a ejecución de actuaciones y programas previstos en la letra e) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que, en función de las características de las mismas o sus destinatarios, no tengan incidencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco”; se advierte que, tras el Real Decreto-ley 1/2011, la referencia al apartado e) de dicho art. 13 ha de entenderse realizada al apartado h).

A la vista de esta normativa, la parte recurrente señala que se establece un régimen competencial singular y específico para la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el art. 13 de la Ley de Empleo, ya que la reserva competencial del Servicio Público de Empleo Estatal, incluyendo los fondos de ámbito nacional contemplados en el art. 14.3 de dicha Ley, únicamente se producirá cuando la actuación o programa no tenga incidencia en la Comunidad Autónoma, de forma que si afecta a esta Comunidad, la competencia corresponderá ejercerla al Servicio Autonómico de Empleo. En consecuencia, afirma, el reconocimiento, concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento contempladas en el programa de recualificación profesional de las personas que agotan su protección por desempleo corresponde realizarlos a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por ello, indica, la asunción por el Estado de la gestión de dicha ayuda económica ignora la competencia de la referida Comunidad Autónoma, pues, además de no encontrarse excluida la aplicación presupuestaria del ámbito del traspaso, el programa tiene incidencia en el País Vasco.

Al hilo de lo dicho indica que no puede resultar de aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco la previsión contemplada en el art. 14 de la Ley de Empleo de distribución de los fondos de empleo de ámbito nacional, y asimismo señala que el acuerdo de transferencia a esta Comunidad Autónoma no se puede ver afectado por la posterior reforma introducida por el Real Decreto-ley 1/2011 en el art. 13 de la Ley de Empleo. Precisa también que el Real Decreto 1441/2010 no atribuye nuevas competencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino que se limita a modalizar el ejercicio de las competencias reconocidas en su Estatuto de Autonomía. Además, tras aludir a la doctrina constitucional sobre los decretos de transferencias -en especial, STC 111/2012-, añade que dicho Real Decreto 1441/2010 no contiene ninguna previsión que pudiera ser interpretada como “base competencial” suficiente que posibilite una eventual ulterior reasunción por el Estado de funciones que han sido objeto de traspaso.

f) Por último, el escrito de recurso también denuncia “infracción del artículo 149.1.7ª de la Constitución en relación con el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y la doctrina constitucional sobre la capacidad de fomento”.

Al respecto indica que, además de ser inconstitucional por conculcar el bloque de constitucionalidad que delimita el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la materia, la gestión y pago de la ayuda económica del “Plan Prepara” no tiene encaje en el supuesto que, según la doctrina constitucional, posibilita de forma excepcional el ejercicio directo de la gestión de la capacidad subvencional por parte del Estado en ámbitos cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. Tras recordar los supuestos tercero y cuarto recogidos en el FJ 8 de la STC 13/92, la parte recurrente señala que ni el Real Decreto-ley 1/2013, ni la documentación remitida por el Gobierno al Congreso de los Diputados a efectos de convalidación, ni ninguna de las disposiciones de las que trae causa justifican la medida centralizadora, así como tampoco en el Real Decreto-ley 1/2011 existe pretensión de justificación de la adición del epígrafe cuarto al apartado e) del art. 13 de la Ley de Empleo.

Según indica, la única argumentación a favor de la centralización de la función ejecutiva está en el art. 2.9 del Real Decreto-ley 1/2011, en el que se establece que “a fin de garantizar el correcto funcionamiento de este programa y garantizar las mismas posibilidades de acceso a todos sus potenciales beneficiarios, se habilita al Servicio Público de Empleo Estatal a desarrollar el procedimiento de concesión y pago de las ayudas, así como a establecer los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas”. Señala que la argumentación de que la centralización de la gestión resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas del plan carece de la más elemental consistencia, máxime a la vista de que la gestión de las acciones de política activa de empleo, de mayor complejidad y cuyo concurso resulta un condicionante previo e ineludible para el devengo de la subvención o ayuda económica de acompañamiento, las ejecutan las comunidades autónomas. De este modo, apunta, el reconocimiento del derecho a la percepción de la subvención y su abono se convierten en la práctica en actuaciones automáticas, una vez certificada por la comunidad autónoma la participación de los interesados en las acciones de políticas activas de empleo y de búsqueda de empleo que les propongan los servicios autonómicos de empleo, así como en su caso la eventual percepción de salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas o entidades locales (art. 2, apartados 3 y 5, del Real Decreto-ley 1/2011). A su parecer, tanto el art. 13.e) 4º de la Ley de Empleo como el

art. 2.9 del Real Decreto-ley 1/2011 constituyen una mera reproducción literal y nominalista de la doctrina constitucional, situación que no es admitida por el Tribunal Constitucional para justificar por sí misma su inclusión en el caso extraordinario referido (STC 38/2012, FJ 6 in fine). De igual modo, entiende, tampoco resulta procedente la justificación de que se trata de una ayuda económica a conceder en la totalidad del territorio del Estado, ya que se trata de una acción perfectamente “fraccionable”, susceptible de gestión uniforme por las Comunidades Autónomas sin que tal forma de gestión descentralizada constituya óbice para “garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de

sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional”, máxime atendiendo a la competencia legislativa plena del Estado en el ámbito laboral (se alude a las SSTC 89/2012, 194/2011 y 13/1992). Asimismo, considera que la supuesta pretensión de evitar un eventual exceso de gasto sobre la cuantía global presupuestada tampoco encuentra acomodo en este caso, ya que el gasto real que se produzca en la gestión del programa dependerá fundamentalmente, además de la situación de desempleo, del propio diseño del programa realizado por el Estado y del mecanismo de devengo y sus incompatibilidades, que opera como límite material del gasto. En consecuencia, indica, en caso de que la previsión presupuestaria se vea desbordada por la realidad económica y el alto nivel de desempleo, en todo caso se deberá producir un ulterior ajuste respecto de la ejecución del gasto, si bien tal extremo resulta ajeno a la administración encargada de la gestión del mismo, sea el Estado o las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, y con alusión a la doctrina constitucional, el escrito señala que no concurre la precisa justificación material exigida para la asunción por el Estado a través del Servicio Público de Empleo Estatal de la gestión directa de esta subvención. Además, señala, las reiteradas prórrogas sucesivas del “Plan Prepara”, así como la previsión de prórroga automática contemplada en el Real Decreto-ley 1/2013, enervan incluso las condiciones de excepcionalidad y duración determinada del programa y de su fórmula de gestión contempladas en el art. 13 de la Ley de Empleo, convirtiendo esta situación en una permanente usurpación por el Estado de competencias que constitucionalmente corresponde su ejercicio y financiación a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por todo ello, el escrito de recurso considera que los preceptos impugnados infringen el art. 149.1.7 CE y el art. 12.2 EAPV, solicitando su declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

SEGUNDO.- Por providencia de 19 de noviembre de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad. Igualmente se acordó dar 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; así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se llevó a efecto en el núm. 286, de 29 de noviembre de 2013.

TERCERO.- Por escrito registrado el 3 de diciembre de 2013, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 4 de diciembre de 2013, el Pleno acordó tenerle por personado y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido por providencia de 19 de noviembre de 2013, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

CUARTO.- Mediante escrito registrado en este Tribunal el 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 registrado en este Tribunal el 12 de diciembre de 2013, indicando también el acuerdo de remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

QUINTO.- El 30 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta.

a) Al delimitar el objeto del recurso, y como objeción de inadmisibilidad, con relación a la impugnación por vulneración del régimen de distribución de competencias empieza señalando que la gestión centralizada de las ayudas que instrumenta el plan Prepara no se establece en el Real Decreto-ley 1/2013, sino en el Real Decreto-Ley 1/2011 (art. 2, especialmente apartados 7 y siguientes). Por ello, considera extemporánea la impugnación a través de este recurso de inconstitucionalidad de las previsiones que regulan el plan Prepara, pues el Real Decreto-ley 1/2013 se limita a establecer una prórroga de dicho plan y un sistema que asegure su continuidad en tanto persiste el alto nivel de desempleo en España, pero no lo regula. Al respecto indica que si el Gobierno Vasco consideraba que la configuración del plan Prepara vulneraba sus competencias, debería haber impugnado los Reales Decretos-leyes 1/2011 y 23/2012 en tiempo y forma.

A su entender, tampoco puede admitirse la impugnación completa de las disposiciones finales cuarta y quinta, pues tanto la habilitación competencial que en ellas se recoge como el desarrollo reglamentario que permiten se refieren al conjunto de la norma, de contenido más amplio que el que constituye el objeto de impugnación.

b) Seguidamente, afirma la inexistencia de infracción del art. 86.1 CE. Al respecto, el Abogado del Estado señala que la necesaria aplicación inmediata de las medidas que se adoptan constituye el hecho habilitante de extraordinaria y urgente necesidad exigido por el citado precepto, y repasa la doctrina constitucional dictada sobre el mismo (entre otras, STC 1/2012).

Al hilo de dicha doctrina indica que en el Preámbulo de la norma impugnada se justifica la prórroga del plan Prepara, reproduciendo algunos extractos en que se alude a la situación de crisis económica que atraviesa España y los elevados niveles de desempleo existentes en la actualidad, que hacen prioritario proceder a una nueva prórroga del programa de recualificación profesional para las personas que agotan la protección por desempleo, al mantenerse las mismas circunstancias extraordinarias que dieron lugar a la creación del programa. Según indica, esta idea se incluye también en la Memoria redactada para la elaboración de la norma, que acompaña a su escrito, y de la

que reproduce algunos fragmentos en los que se indica que, atendida la situación del mercado de trabajo, no existen alternativas, y que las medidas previstas, con efectividad inmediata, tienen carácter excepcional y su adopción es inaplazable. De manera específica afirma que, según dicha Memoria, la utilización del real decreto-ley viene determinada por razones de extraordinaria y urgente necesidad que se concretan, entre otras, en la próxima finalización, el 15 de febrero de 2013, de la vigencia del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y el mantenimiento de las circunstancias extraordinarias que originaron la creación del programa y sus prórrogas. Por último también reproduce un extracto de las palabras de la Ministra de Empleo y Seguridad Social en el debate de convalidación del Real Decreto-ley (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 90, de 14 de febrero de 2013), en el que, entre otras consideraciones, se alude a que la decisión de prorrogar el plan Prepara se toma tras constatar que nuestra economía acumula ya cinco trimestres de crecimiento negativo y la tasa de paro supera el 26 por ciento, teniendo que atender las situaciones de más dificultades de las personas desempleadas y señalando que, a través de esta prórroga, el Gobierno quiere dar mayor certidumbre a miles de españoles que se encuentran en una situación de mayor dificultad, y que, con la nueva regulación, se cree lograr una mayor seguridad jurídica.

A la vista de lo expresado tanto en el preámbulo, como en la memoria de la norma y en el debate de convalidación, el Abogado del Estado señala que no cabe duda de que los motivos por los que se dicta el Real Decreto-ley y que justifican la extraordinaria y urgente necesidad han sido debidamente exteriorizados. Además, indica, el contenido normativo guarda, desde el punto de vista sustantivo, la indispensable conexión de sentido, dado que el Real Decreto-ley aborda una situación enormemente problemática, la del desempleo, con unos recursos económicos limitados, en un contexto de contención del gasto y reducción del déficit. Según razona, solo el Real Decreto-ley permite reaccionar con la flexibilidad y eficacia necesaria a las circunstancias cambiantes de la crisis económica y del nivel de desempleo, que es una magnitud dinámica y hasta ahora en aumento. Tal coyuntura, afirma, justifica tanto las prórrogas a la inicial duración del plan Prepara, como el establecimiento de un sistema de prórroga automática, en función de la evolución de la tasa del paro, y condicionada a las disponibilidades presupuestarias, que pueden ser modificadas de manera sobrevenida, lo que confirma que la norma se encuadra dentro de los supuestos de hecho típicos de los Reales Decretos-leyes.

Con relación a la alegación del Gobierno Vasco de que la situación económica existente y la elevada tasa de paro cumplen el requisito de extrema necesidad, pero no justifican la situación de urgencia que determina la utilización del Real Decreto-ley, el Abogado del Estado aduce que la duración del programa no afecta al carácter urgente del mismo, ya que pueden existir medidas que se deben extender en el tiempo, pero cuya adopción requiere una rapidez que el trámite legal ordinario no permite. Añade que la coyuntura económica exige una respuesta rápida que evite la creciente desprotección de las personas que han agotado su protección por desempleo y que no pueden acceder a un nuevo puesto de trabajo por la situación de crisis. Finalmente, aduce que el apartado 14 del artículo único del Real Decreto-ley 23/2012 establece la necesidad de realizar una evaluación de la medida, con carácter previo a su prórroga, que exige contar con información suficiente, para lo que se debe esperar al mes anterior a la pérdida de vigencia del anterior programa, lo que hace imposible aprobar una norma con rango de ley distinta del Real Decreto-ley en un plazo tan breve.

c) En cuanto a la queja del Gobierno Vasco de que no se respeta la competencia de ejecución de la normativa laboral formulada en el EAPV, el escrito del Abogado del Estado vuelve a reiterar tanto sus alegaciones relativas al carácter extemporáneo de la impugnación y la solicitud de inadmisión de la demanda, como su argumento de que tampoco puede admitirse la impugnación completa de las disposiciones finales cuarta y quinta. Por ello, considera que lo que debería constituir el objeto del recurso son las prórrogas acordadas por el Real Decreto-Ley, sin entrar a considerar la configuración del Plan Prepara, y desde esta perspectiva considera que el solo hecho de que se prorrogue el sistema de ayudas desde el 15 de febrero de 2013 hasta el 15 de agosto de 2013 no puede ser considerado inconstitucional desde la perspectiva competencial, del mismo modo que tampoco lo es la decisión de prórroga automática del programa adoptada en la disposición adicional segunda. En ambos casos, entiende, se trata del ejercicio de la competencia normativa sobre legislación laboral, que ostenta el Estado con carácter exclusivo.

Respecto a la disposición adicional primera, indica que se limita a recoger la financiación del coste del programa con cargo a los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal, para lo cual se realizará la oportuna habilitación de fondos. Al respecto, el escrito señala que la mera existencia de una consignación presupuestaria no puede ser objeto de impugnación.

d) Subsidiariamente, para el caso de que el Tribunal no acoja estos argumentos, el Abogado del Estado entra en el análisis de la queja competencial formulada por el Gobierno Vasco.

Con relación a este aspecto expresa que el Gobierno está de acuerdo con el encuadramiento competencial del plan Prepara dentro de la materia legislación laboral (art. 149.1.7 CE), pero entiende que la gestión centralizada de las ayudas, configuradas en el Real Decreto-ley 1/2011 como subvenciones, se justifica tanto en apoyo de la competencia sobre legislación laboral que, con carácter excepcional como sucede en este caso, justifica la adopción de medidas ejecutivas por el Estado, como por la doctrina sobre la gestión de las subvenciones establecida en la STC 13/1992.

Respecto a los argumentos aducidos por el Gobierno Vasco, señala que, en cuanto al art. 12.2 EAPV, no se aprecia que la Comunidad Autónoma del País Vasco haya asumido absolutamente todas las competencias en materia de cualquier fondo relacionado con políticas activas de empleo por el hecho de que su dicción sea diferente a la de otros Estatutos de Autonomía. Asimismo, indica, el Gobierno considera que el régimen de concierto económico no justifica la atribución de competencias sustantivas adicionales a dicha Comunidad Autónoma, pues el mencionado concierto económico es reflejo o traducción del sistema de distribución de competencias, no al contrario, de modo que serán cargas asumidas o no asumidas aquellas que respondan a competencias previamente delimitadas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y no por el régimen de concierto. Por ello, explica que las especialidades reconocidas en la normativa financiera al País Vasco no le conceden per se competencias adicionales en materia laboral.

En relación con el Real Decreto 1441/2010, indica que, conforme a jurisprudencia consolidada del Tribunal, los Acuerdos de traspasos no configuran ex novo competencias, sino que son concreción de las competencias distribuidas por las normas constitucionales y estatutarias. En concreto, señala que en el apartado C)10 del Acuerdo de traspasos aprobado por el Real Decreto 1441/2010 se establece entre las funciones que continúan correspondiendo a la Administración del Estado “la ejecución de actuaciones y programas previstos en la letra e) (actual letra h) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que en función de las características de las mismas o sus destinatarios, no tengan incidencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. Indica que la regulación del programa Prepara no solo es posterior a la del Acuerdo de traspasos, sino que el Real Decreto-Ley 1/2011 introdujo una modificación, no impugnada por el Gobierno Vasco, de la Ley 56/2003, para añadir un cuarto punto a la letra h) del art. 13, según el cual el Servicio Público de Empleo Estatal tiene la competencia para gestionar las acciones y medidas financiadas con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos y, en concreto, los programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de los mismos. Así, aduce, de acuerdo con la doctrina constitucional (SSTC 220/1992, 86/1989, 76/1983), nada impide que una normativa posterior delimite de forma distinta las competencias recogidas en un Decreto de transferencias, lo que ha sucedido en el caso concreto, ya que una norma posterior incluye un nuevo supuesto de reserva de gestión directa del Servicio Público de Empleo Estatal que no se recogía en la normativa existente cuando se efectuó el traspaso. En tal sentido afirma que la función de un Decreto de traspasos no puede vincular de manera perpetua la labor del legislador estatal en el ejercicio de sus títulos competenciales. Asimismo añade que en el Real Decreto 1441/2010 se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones que en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, venía desarrollando el Servicio Público de Empleo Estatal, por lo que el citado traspaso se circunscribe a los programas de políticas activas que este organismo venía desarrollando hasta la fecha en el ámbito de dicha Comunidad Autónoma, entre los que no se encuentra el programa Prepara, que no existía en esa fecha.

Junto a lo anterior, el Abogado del Estado razona sobre la justificación de la gestión centralizada de las ayudas por parte del Estado, y con cita de la STC 13/1992, considera que en este caso se cumplen los requisitos establecidos para ello por la doctrina constitucional: (i) que el Estado ostente algún título competencial genérico o específico sobre la materia, lo que sucede en el supuesto al tener el Estado la competencia exclusiva en materia normativa en virtud del art. 149.1.7 CE; (ii) que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica de un sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, punto este asimilable a los requisitos del punto 4 del art. 13 h) de la Ley de Empleo. Respecto a esto último señala que no parece discutirse que las medidas afectan a todo el territorio nacional, y añade que los beneficiarios de las ayudas, en su actividad de búsqueda de empleo, pueden modificar en cualquier momento su domicilio dentro del territorio nacional, de modo que, en tales casos, el País Vasco no puede garantizar el pago puntual de las ayudas, ya que no puede conocer si los beneficiarios están desarrollando satisfactoriamente el itinerario personalizado de inserción en otra Comunidad Autónoma o cumpliendo los servicios incluidos en el mismo. Señala así que el carácter supraterritorial de la competencia es uno de los motivos que permiten la gestión centralizada de las subvenciones. Según indica, se trata también de asegurar que ninguna dificultad financiera ponga en riesgo el abono en tiempo y forma de las ayudas a sus beneficiarios, lo que aconseja su gestión a nivel central, evitando que se puedan crear diferencias en cuanto a la percepción de estas ayudas según el territorio en que se encontraran. Expone que en el contexto de la situación económica actual, de limitaciones presupuestarias y con el enorme drama social y personal que supone el desempleo, se justifica que sea el Estado el que asuma la gestión centralizada de estas ayudas, cuya cuantía y alcance puede variar según las circunstancias económicas del momento, añadiendo que la reacción ante este tipo de coyunturas exige una respuesta ágil, flexible y global que asegure también la igualdad de condiciones de todos los beneficiarios de las ayudas, lo que solo puede asegurarse a través de su centralización por el Estado. A su entender, tales argumentos justifican también que, en este caso, el Estado asuma estas facultades de gestión, señalando análogamente que el Tribunal ha reconocido la constitucionalidad de tal asunción (SSTC 249/1988 y 95/2002), en una materia como el desempleo, que exige la movilización de fondos de enorme cuantía, lo que debe vincularse con la competencia estatal en materia de planificación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

e) Por lo expuesto, el Abogado del Estado solicita la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación en su integridad del recurso.

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 7 de julio de 2014 se acordó facilitar copia del escrito de alegaciones del Abogado del Estado a la representación procesal de la Comunidad Autónoma del País Vasco, conforme a lo solicitado por ésta.

SÉPTIMO.- Mediante providencia de fecha 18 de julio de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el 20 de julio del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra el artículo primero, disposiciones adicionales primera y segunda, y disposiciones finales cuarta y quinta del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

El tenor de los preceptos impugnados del Real Decreto-ley 1/2013 es el siguiente:

- El art. 1, referido a la “Prórroga del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo”, dispone: “Con efectos desde el 16 de febrero de 2013 se prorroga hasta el 15 de agosto de 2013, sin perjuicio de lo dispuesto

en la disposición adicional segunda, el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, con su naturaleza de programa específico de carácter nacional que incluye medidas de política activa de empleo y ayudas económicas, contemplado en el artículo 2 del Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, con las modificaciones incorporadas por el Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo”.

- La disposición adicional primera, intitulada “Financiación de la ayuda para la recualificación profesional de las personas que agoten la protección por desempleo”, establece: “La financiación de la prórroga de la ayuda para la recualificación profesional de las personas que agoten la protección por desempleo se realizará con cargo al presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, para lo cual se habilitarán al efecto los créditos que sean necesarios.

En ningún caso esta medida podrá afectar al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

- La disposición adicional segunda, relativa a la “Prórroga automática del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo”, prevé:

“La vigencia del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo se prorrogará de forma automática por períodos de seis meses, a partir del 16 de agosto de 2013, siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20 por ciento según la última Encuesta de Población Activa publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga y se reúnan, dentro del período prorrogado que corresponda, los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto”.

- La disposición final cuarta, sobre “Facultades de desarrollo”, indica: “Se faculta a la persona titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo establecido en este real decreto-ley.

Asimismo, se faculta a la persona titular de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas resoluciones sean precisas para el desarrollo de este real decreto-ley”.

- Finalmente, la disposición final quinta, relativa al “Título competencial”, señala: “Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.7.^a y 17.^a de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre las materias 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, respectivamente”.

Conforme al escrito de interposición del recurso, la impugnación de estos preceptos del Real Decreto-ley 1/2013 se limita a aspectos relativos al programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, denominado “Plan Prepara”. Dicha impugnación se funda en los siguientes motivos, respecto a los que, por lo general, se efectúa una argumentación global para los preceptos objeto del recurso: por un lado, se alega la infracción del art. 86.1 CE, por no concurrir la nota de extraordinaria y urgente necesidad; por otro lado, se aduce que la gestión centralizada por parte del Estado de la ayuda económica de acompañamiento contemplada en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo conculca la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, denunciando en concreto la vulneración del art. 149.1.7 CE y del art. 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).

Por el contrario, en los términos expuestos en los antecedentes, el Abogado del Estado solicita que se inadmita o, subsidiariamente, se desestime en su integridad el recurso interpuesto, por entender que los preceptos impugnados no incurren en los vicios de inconstitucionalidad denunciados.

SEGUNDO.- Antes de abordar el fondo del recurso, debemos resolver la solicitud de inadmisión formulada por el Abogado del Estado. Respecto a ella ha de empezar por señalarse que, pese a incluirse en el suplico de su escrito de alegaciones sin otras precisiones, de las alegaciones previas contenidas en el mismo es posible colegir que la petición de inadmisión se realiza en relación con la queja competencial, respecto a la que aduce dos argumentos.

a) De una parte, el Abogado del Estado alega que la gestión centralizada de la ayuda económica que la parte recurrente considera contraria al régimen de distribución de competencias no se establece en el Real Decreto-ley 1/2013 -que se limita a prorrogar el programa-, sino que se encuentra en el Real Decreto-ley 1/2011 -que es el que inició y reguló el programa, después completado por el Real Decreto-ley 23/2012-, razón por la que considera que la impugnación formulada en el presente recurso de inconstitucionalidad resulta extemporánea.

En los términos en que se plantea el recurso de inconstitucionalidad frente a preceptos del Real Decreto-ley 1/2013, y habida cuenta de que dicho recurso se interpuso dentro de los márgenes de plazo habilitados por el art. 33 LOTC, la alegación del Abogado del Estado no puede acogerse por las siguientes razones.

La primera razón es que dos de los preceptos impugnados (el art. 1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013) se dirigen a prorrogar el programa “Prepara”. Ciertamente, en su tenor no se hace una mención explícita a la gestión centralizada de la ayuda económica a la que la parte recurrente dirige su impugnación, pues, en realidad, tal centralización de la gestión se dispone en los referidos Reales Decretos-leyes 1/2011 y 23/2012, que no constituyen las normas frente a las que se interpone el actual recurso. Ahora bien, las normas relativas al programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo -previsto en el Real Decreto-ley 1/2011 y regulado después en el Real Decreto-ley 23/2012- retoman y amplían temporalmente su aplicabilidad en virtud de la prórroga establecida en el art. 1 del Real Decreto-ley 1/2013, y en su caso, de la prórroga automática contemplada en la disposición

adicional segunda de este mismo Real Decreto-ley 1/2013, que son objeto de impugnación en el presente procedimiento. De este modo, mediante la prolongación del referido programa, las previsiones impugnadas integran su contenido con el del citado Real Decreto-ley 23/2012, al que dotan de nueva vigencia, actuando en la práctica a modo de reproducción de su regulación, a salvo de lo relativo a su período de aplicación, que queda efectiva o potencialmente ampliado. Por ello, el examen del art. 1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013 requiere analizar las previsiones del Real Decreto-ley 23/2012 vinculadas a la queja planteada, de manera análoga a como hemos procedido en supuestos próximos (SSTC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 2; 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 2; y asimismo, SSTC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 8; 142/2016, de 21 de julio, FJ 12; 216/2016, de 15 de diciembre, FJ 3).

La segunda razón es el principio de indisponibilidad de las competencias. Este Tribunal ha señalado que “en el campo de los conflictos constitucionales la no impugnación de una disposición general por el Estado o la Comunidad Autónoma cuyas competencias hayan podido verse afectadas no implica en modo alguno la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición, acto o resolución posterior, aun cuando sea mera reproducción, ampliación, modificación, confirmación o aplicación de aquélla” (SSTC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 1; y 216/2016, de 15 de diciembre, FJ 3). Así lo exige “el carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución y que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro” (SSTC 26/1982, fundamento jurídico 1º y 39/1982, fundamento jurídico 3º) y la necesidad de evitar que normas aprobadas con infracción del bloque de constitucionalidad y no impugnadas en su momento adquieran una validez (...) de la que ex Constitutione carecen” (STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 3). De igual modo, también este Tribunal ha declarado que “el recurso de inconstitucionalidad ‘es un recurso abstracto dirigido a la depuración del ordenamiento’ por lo que ‘el hecho de que una norma reproduzca otra norma anterior no recurrida no impide la impugnación de la primera’ (STC 108/2014, FJ 2 (...))” (STC 142/2016, de 21 de julio, FJ 12).

b) De otra parte, el Abogado del Estado aduce que tampoco cabe admitir la impugnación completa de las disposiciones finales cuarta y quinta, en tanto la habilitación competencial y el desarrollo reglamentario que en ellas se contempla se refieren al conjunto de la norma, de contenido más amplio que el que constituye el objeto de impugnación.

Ciertamente, el Real Decreto-ley 1/2013 regula medidas de diversa índole y las disposiciones finales cuarta y quinta no limitan su aplicación a las previsiones relativas al programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, medida esta última a la que el recurso ciñe sus alegaciones. Tal circunstancia, sin embargo, no determina la inadmisión del recurso respecto a estas disposiciones, sino que se trata de un aspecto que, en su caso, incidirá sobre el alcance de nuestro enjuiciamiento y resolución.

TERCERO.- Rechazada la pretensión de inadmisión en los términos indicados, todavía resulta necesario efectuar unas consideraciones previas sobre la subsistencia del objeto del recurso.

a) La primera consideración trae causa de la vigencia temporal limitada de la normativa impugnada. Conforme al art. 1 del Real Decreto-ley 1/2013, el programa “Prepara” se proroga hasta el 15 de agosto de 2013, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional segunda, que prevé una prórroga automática por períodos de seis meses, a partir del 16 de agosto de 2013, siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20 por ciento según la última Encuesta de Población Activa publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga. En aplicación de dicha disposición adicional segunda, la vigencia del mencionado programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo se ha ido prorrogando hasta el momento actual, tal y como se desprende de las Resoluciones del Servicio Público de Empleo Estatal de 24 de enero de 2014, 30 de julio de 2014, 13 de febrero de 2015, 30 de julio de 2015, 9 de febrero de 2016, 29 de julio de 2016 y 1 de febrero de 2017. Así pues, en el momento en que se adopta la presente resolución la norma impugnada se encuentra plenamente vigente, por lo que no hay impedimento alguno en proceder a su enjuiciamiento.

En cualquier caso, hemos de tener en cuenta la doctrina establecida por este Tribunal para los casos en que se trata de controlar normas de vigencia temporal limitada, de acuerdo con la cual la pérdida de vigencia de una norma de vigencia temporal limitada no puede sin más determinar la desaparición del objeto de los recursos de inconstitucionalidad contra ellas interpuestos, si, como ocurre en el presente caso, las tachas de inconstitucionalidad aducidas versan sobre el instrumento normativo utilizado o bien afectan al orden constitucional de competencias. En este segundo caso lo relevante para dilucidar la subsistencia del recurso no es tanto el agotamiento de los efectos de las concretas normas impugnadas, cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial (por todas, STC 43/2017, de 27 de abril, FJ 2).

b) La segunda consideración se refiere a la modificación experimentada por una de las disposiciones recurridas. En efecto, la disposición final segunda del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se proroga el Programa de Activación para el Empleo (que ha sido objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3849-2016, todavía pendiente de resolución), ha dado nueva redacción a la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013 objeto del presente recurso, si bien el único cambio introducido afecta al tanto por ciento de la tasa de desempleo que causa la prórroga automática por períodos de seis meses, que desde el día de la publicación del Real Decreto-ley 1/2016 ha quedado fijado en el 18 por ciento.

Aquí también la aplicación de la doctrina constitucional en la materia conduce a concluir que subsiste el objeto del presente proceso, por cuanto que los motivos de inconstitucionalidad alegados se centran en el uso del Real Decreto-ley y en una controversia competencial que se mantiene viva tras la modificación normativa, circunstancias ambas que obligan a este Tribunal a realizar el enjuiciamiento constitucional que se le ha demandado (por todas, STC 40/2016, de 3 de marzo, FJ 3).

CUARTO.- Una vez realizadas las anteriores precisiones, procede ya adentrarse en la resolución de los concretos vicios de inconstitucionalidad denunciados. En primer lugar se examinará la alegación relativa a la vulneración del art. 86.1 CE, pues la misma, de ser estimada, haría innecesario el análisis de las restantes infracciones constitucionales aducidas (SSTC 125/2016, de 7 de julio, FJ 2; y 195/2016, de 16 de noviembre, FJ 3).

a) Con relación a esta queja, la parte recurrente alega que, respecto a las previsiones del Real Decreto-ley 1/2013 impugnadas y referidas al programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, no concurre la nota requerida por el art. 86 CE de extraordinaria y urgente necesidad. En tal sentido indica que, tanto en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 1/2013 como en la presentación de la norma ante el Congreso de los Diputados para su convalidación, el Gobierno se limita a justificar la gravedad de la situación, pero no la urgencia que determina la utilización de este instrumento normativo. Además, a su entender, la prolongación en el tiempo de las medidas del programa en lo que constituía su cuarta prórroga mediante decreto-ley hace poner en cuestión la idoneidad del uso de este tipo de norma, quedando diluida la existencia de la necesaria conexión entre la situación de urgencia y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma. Asimismo, denuncia que la posibilidad de prórroga automática contemplada en el Real Decreto-ley 1/2013, con una proyección de siete meses en la eventual efectividad de la medida, carece de la nota de urgencia exigida.

Para el Abogado del Estado, en cambio, el Gobierno no solo ha cumplido con la exigencia de exteriorizar los motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad que legitima el uso del Real Decreto-ley, sino que también el contenido normativo guarda la indispensable conexión de sentido, dado que la norma aborda una situación enormemente problemática como es la del desempleo. Asimismo, entre otras consideraciones, argumenta que la duración del programa no afecta al carácter urgente del mismo, pues pueden existir medidas que deben extenderse en el tiempo, pero cuya adopción requiere una rapidez que el trámite legal ordinario no permite.

b) Tras exponer la posición de las partes, a fin de dar respuesta a la denuncia formulada hemos de partir de la consolidada doctrina establecida por este Tribunal en relación con el presupuesto habilitante del art. 86.1 CE ahora cuestionado.

Conforme a dicha doctrina, el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). De este modo, 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). Más en concreto se ha señalado que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica, por un lado, “que la definición por los órganos políticos de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ sea explícita y razonada”, y por otro, “que exista 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 (STC 29/1982, fundamento jurídico 3º), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

c) En cuanto al primero de esos dos aspectos a constatar por el Tribunal -la definición de la situación de urgencia-, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar 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 (por todas, STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6).

Siguiendo estos criterios, y por lo que al supuesto ahora enjuiciado se refiere, hemos de atender, en primer término, al contenido de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 1/2013. De acuerdo con ella, “(l)a crisis económica que atraviesa España desde 2008 ha hecho necesario que el Gobierno abordase de manera urgente una serie de reformas estructurales entre las que cobran especial relieve las referentes al ámbito laboral, cuyo objeto primordial es impulsar el empleo y conseguir, en particular, que los desempleados tengan la oportunidad de conseguir un puesto de trabajo”. De manera específica se indica que “(e)ntre las medidas que se contemplan en el presente real decreto-ley destaca la prórroga del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y la previsión de su continuidad en tanto permanezcan las circunstancias que lo justifican”, señalando respecto a la posibilidad de prórroga automática cuando la tasa de desempleo sea superior al 20 por ciento que, de esta forma, “se logra una mayor seguridad jurídica en la vigencia de este programa, al contemplarse un indicador objetivo que condicionará la continuidad o no del mismo”. Asimismo, se afirma que “(e)n las medidas que se adoptan concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como premisa para recurrir a la figura del real decreto-ley”; y en particular, por lo que ahora interesa, se expresa que “teniendo en cuenta que, dados los elevados niveles de desempleo existentes en la actualidad, aumenta el número de trabajadores que agotan sus prestaciones o subsidios por desempleo y no encuentran trabajo ni disponen de otros recursos, es prioritario proceder a una nueva prórroga del programa de recualificación profesional para que dichas personas puedan contar con una garantía mínima de ingresos, al mantenerse las mismas circunstancias extraordinarias que dieron lugar a la creación del programa”.

Con posterioridad, en el debate parlamentario de convalidación del Real Decreto-ley 1/2013, también la Ministra de Empleo y Seguridad Social insistió en algunas ideas expresadas en la referida exposición de motivos (“Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados”, Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, núm. 90, de 14 de febrero de 2013). Junto a otras consideraciones, tras

hacer referencia a la decisión de “prorrogar por cuarta vez el Plan Prepara y establecer su prórroga automática hasta que la tasa de paro en nuestro país no baje del 20 %”, puso de relieve que “(e)sta decisión la hemos tomado tras la constatación de que nuestra economía acumula ya cinco trimestres de crecimiento negativo, y la tasa de paro —como ustedes saben— supera el 26 %”. Además, en su intervención manifestó que “mientras nuestro país no entre en un periodo de crecimiento económico que sea creador de empleo neto de verdad tenemos que atender las situaciones de más dificultades de las personas que están hoy desempleadas y sin oportunidades en el mercado de trabajo. Son muchas personas las que siguen pasando auténticas dificultades en este periodo de transición de salida de la crisis. Esa es la razón por la que el Gobierno presenta a convalidación este real decreto-ley y presenta esa prórroga del conocido como Plan Prepara. Y además lo quiere hacer con carácter indefinido hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 20 por ciento. Quiero resaltar esta mañana que el programa sigue manteniendo las mismas condiciones que se establecieron en la reforma de agosto: su duración seguirá siendo de seis meses, el importe de la ayuda seguirá siendo de 450 euros para los parados de larga duración con mayores cargas familiares, (...), y 400 euros como ustedes saben para el resto de beneficiarios. En definitiva a través de esta prórroga el Gobierno quiere dar mayor certidumbre a miles de españoles que se encuentran en una situación de mayor dificultad. Creemos que con esta nueva regulación se logra una mayor seguridad jurídica y se vincula claramente la continuidad del programa a un indicador objetivo como es que la tasa de paro no baje del 20 %”.

Finalmente, la Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de Real Decreto-ley, aportada a los autos por el Abogado del Estado, pone de relieve que, “(a)tendiendo a la actual situación del mercado de trabajo, se adoptan una serie de medidas urgentes en el ámbito laboral con una doble finalidad: potenciar la inserción laboral y paliar las negativas consecuencias de la situación de desempleo”. Respecto a dichas medidas, entre las que se incluye la prórroga del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, se afirma que “las medidas previstas, con efectividad inmediata, tienen carácter excepcional, siendo inaplazable la adopción de las mismas”. De forma expresa, en cuanto al uso del Real Decreto-ley, la Memoria expone que el rango de la norma viene determinado “por razones de extraordinaria y urgente necesidad”, que se concretan, entre otras, en “la próxima finalización, el día 15 de febrero de 2013, de la vigencia del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo”. También alude a que “(d)ado que se mantienen las circunstancias extraordinarias que dieron lugar a la creación del programa y a sus prórrogas, se considera necesario proceder de nuevo a la prórroga del mismo”; y asimismo se manifiesta que “la necesaria aplicación inmediata de las medidas que se adoptan constituye el hecho habilitante de extraordinaria y urgente necesidad exigido en el artículo 86 de la Constitución”.

A la vista, pues, de lo expuesto, la valoración conjunta de los elementos indicados -exposición de motivos, debate parlamentario de convalidación y Memoria- permite afirmar que, de forma expresa, concreta y razonada, el Gobierno ha ofrecido una justificación suficiente para la adopción de la medida cuestionada a través de la aprobación del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero. Como ha podido constatarse, tal justificación la fundamenta en la situación de crisis económica y los elevados niveles de desempleo en nuestro país, circunstancias que, dada la próxima finalización -el 15 de febrero de 2013- de la vigencia del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, le llevan a considerar necesaria la aprobación y aplicación inmediata de una nueva prórroga de este programa -con efectos desde el 16 de febrero de 2013-, a fin de que las personas desempleadas beneficiarias del mismo puedan contar con una garantía mínima de ingresos. Siendo esta la motivación ofrecida, y desde la perspectiva de control externo que corresponde a este Tribunal, cabe por ello apreciar que el Gobierno ha cumplido la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitime la aprobación de la medida controvertida mediante Real Decreto-ley.

d) Admitido el cumplimiento de esta primera exigencia, corresponde ahora constatar la presencia de la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia a que antes se ha hecho referencia: esto es, la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real decreto-ley se adoptan. Respecto a ella, nuestra doctrina ha establecido un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: “el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente”” (STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 2).

Desde la perspectiva del contenido, resulta evidente la directa conexión entre la situación de necesidad definida -fundamentalmente, la elevada tasa de paro y la próxima finalización de la vigencia del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo- y la medida cuestionada -es decir, la prórroga del referido programa, que junto a acciones de políticas activas de empleo dirigidas a la incorporación de los beneficiarios a nuevos puestos de trabajo, también contempla la concesión de una ayuda económica de acompañamiento-. Pese a lo indicado por la parte recurrente, esta relación de conexión no desaparece por el hecho de que la norma ahora cuestionada haya venido precedida de otros Reales Decretos-leyes, mediante los que se ha procedido a la aprobación inicial del referido programa y de sus sucesivas prórrogas. Esta apreciación se debe a que, desde su creación, dicho programa se concibe como una medida coyuntural vinculada a la alta tasa de desempleo en nuestro país, y que presenta un carácter excepcional y limitado en el tiempo -períodos de seis meses- (Exposiciones de Motivos de los Reales Decretos-leyes 1/2011 y 23/2012). Tales características explican la práctica de valorar periódicamente la subsistencia de las circunstancias determinantes del mantenimiento de la medida, y de ahí también que, en este caso concreto, este Tribunal no considere abusivo ni arbitrario que el Gobierno procediera a través del Real Decreto-ley 1/2013 a una nueva prórroga del programa, una vez constatado que, estando próxima la finalización de la última prolongación aprobada, concurría la situación de extraordinaria y urgente necesidad a que antes se ha hecho referencia.

Desde la perspectiva de la estructura, también es posible afirmar que los preceptos cuestionados modificaban de manera instantánea la situación jurídica existente, dado que se dispuso su entrada en vigor para el día siguiente de su publicación en el “BOE” (disposición final sexta del Real Decreto-ley 1/2013, publicado en el “BOE” el 26 de enero de 2013). No empece esta conclusión el hecho de que la prórroga contemplada en su art. 1 se prevea “con efectos desde el 16 de febrero de 2013” y que la prórroga automática a que hace referencia su disposición adicional segunda se disponga “a partir del 16 de agosto de 2013”. En el primer caso, la fecha de efectos se explica por cuanto que, como ya se ha dicho, la finalización de la anterior prórroga del programa estaba prevista para el 15 de febrero de 2013, no siendo irrazonable que la nueva prórroga se apruebe con una cierta antelación, concretada en este caso en un período limitado de días, que no obsta a la apreciación de la conexión de sentido ahora examinada. Y con respecto a la posibilidad de prórroga automática, nos encontramos ante una previsión que incide sobre la duración del programa objeto de controversia, pero que tampoco permite cuestionar la relación de adecuación entre la situación de necesidad y la medida adoptada, pues, como apunta el

Abogado del Estado, la extensión en el tiempo de la aplicación de una previsión no es obstáculo para apreciar que concurre el presupuesto habilitante para su adopción mediante Real Decreto-ley, al margen de que, en este caso y como se ha visto, el objetivo del Gobierno al aprobar la cuestionada disposición adicional segunda es el de proporcionar a los ciudadanos mayor certidumbre y seguridad jurídica respecto a la vigencia del programa.

e) En suma, por las razones expuestas, hemos de concluir que, respecto a las previsiones cuestionadas del Real Decreto-ley 1/2013, cabe dar por satisfecho tanto el requisito de que el Gobierno haya justificado de forma suficiente la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad legitimadora del uso de este instrumento normativo, como también la exigencia de que entre esta situación y la medida controvertida exista conexión de sentido. No se aprecia, por tanto, vulneración del art. 86.1 CE y, en consecuencia, procede desestimar este primer motivo de impugnación.

QUINTO.- Como motivos de impugnación adicionales, se denuncia también la infracción del art. 12.2 EAPV en relación con el art. 149.1.7 y 17 CE, así como la vulneración del art. 149.1.7 CE en relación a su vez con el art. 12.2 EAPV y la doctrina constitucional sobre la capacidad de fomento.

a) La parte recurrente aduce que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco realizar el reconocimiento, concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento contemplada en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, una ayuda a la que, según indica, la normativa atribuye la naturaleza de subvención. Por ello, considera que la asunción de la gestión centralizada de dicha ayuda económica por parte del Estado a través del Servicio Público de Empleo Estatal que mantiene el Real Decreto-ley 1/2013 ignora la competencia autonómica de ejecución en materia de legislación laboral, pues, según entiende, el presente caso no tiene encaje en el supuesto en que la doctrina constitucional admite de forma excepcional la gestión de la capacidad subvencional por el Estado en ámbitos cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. Asimismo, en el curso de su argumentación aduce ciertas singularidades de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la materia.

Por su parte, el Abogado del Estado, para el caso de no acogerse su solicitud de inadmisión de la demanda –tal y como así ha sucedido (FJ 2)–, muestra su acuerdo con el encuadramiento competencial del plan Prepara dentro de la materia de legislación laboral (art. 149.1.7 CE), pero a la luz de la doctrina constitucional sobre el poder subvencional del Estado considera que, en este caso, la gestión centralizada de las ayudas económicas resulta justificada.

b) Como puede apreciarse, ambas partes coinciden en el encuadre competencial de la controversia planteada, que se situaría, a su juicio, en la materia de legislación laboral. Por su parte, la disposición final quinta del Real Decreto-ley 1/2013 indica que dicho Real Decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.7 y 17 CE. Ahora bien, procede recordar que “conforme a reiterada doctrina, corresponde en todo caso a este Tribunal identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca -cuando proceda- cobertura a los preceptos impugnados, sin que en dicha tarea se encuentre vinculado por ‘las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento’ (STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1), ni tampoco ‘por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso’ (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo)” (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10). Como también hemos señalado, tal operación de identificación del título competencial ha de efectuarse en atención al específico contenido, sentido y finalidad de la normativa impugnada (SSTC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6; y 21/2017, de 2 de febrero, FJ 2).

La impugnación se centra en normas relativas al programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. De acuerdo con su normativa reguladora (principalmente, en un inicio, art. 2 del Real Decreto-Ley 1/2011, y con posterioridad, artículo único del Real Decreto-Ley 23/2012), el citado programa tiene como beneficiarios a las personas desempleadas por extinción de su relación laboral, con los requisitos que allí se indican, para las que se reconocen los siguientes derechos: de un lado, el derecho a realizar un itinerario individualizado y personalizado de inserción, así como el derecho a participar en medidas de políticas activas de empleo encaminadas a la recualificación y/o inserción profesional necesarias para que puedan incorporarse a nuevos puestos de trabajo; y de otro lado, el derecho a recibir una ayuda económica de acompañamiento del 75 por ciento del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM) mensual (o del 85 por ciento si el beneficiario tiene determinadas cargas familiares), hasta un máximo de seis meses y de acuerdo con los términos que la normativa establece: entre otros, además de que al presentar la solicitud de inclusión en el programa deba acreditarse la realización de acciones de búsqueda activa de empleo durante un mínimo de treinta días, se indica que la citada ayuda económica solo podrá reconocerse una vez iniciado el itinerario individualizado y personalizado de inserción, estando condicionada su percepción a la participación en el mismo, e insistiéndose en que requisito imprescindible para el mantenimiento de su disfrute es la participación de las personas beneficiarias en las acciones de políticas activas de empleo y de búsqueda de empleo que les propongan los Servicios Públicos de Empleo, quedando también obligadas a aceptar ofertas de empleo adecuadas, salvo causa justificada, y añadiéndose que de la ayuda se descontarán proporcionalmente las cantidades que correspondan

por la falta de participación efectiva en las acciones y medidas incluidas en el itinerario individualizado de inserción, siempre que no concurren supuestos de incumplimiento, circunstancia esta última que determinaría la pérdida de la condición de persona beneficiaria, con exclusión definitiva del programa.

Pues bien, la controversia competencial planteada por la parte recurrente no versa sobre la regulación relativa a la programación y gestión de las medidas de política activa de empleo del programa -para las que se asigna la competencia a los Servicios Públicos de Empleo-, sino que se circunscribe a la referida ayuda económica de acompañamiento, cuya concesión y pago se atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal, indicándose que su tramitación se efectuará en régimen de concesión directa, según lo establecido en el art. 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

La concurrencia en este programa de esa ayuda económica junto a medidas de políticas activas de empleo implica que, como indica la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 23/2012, se trata de un programa dirigido a cumplir un doble objetivo: “por un lado, paliar una situación real de necesidad y, por otro, reincorporar al mercado laboral a sus beneficiarios”. Ambas vertientes se integran en un mismo programa unitario, nacido con el fin último de mejorar la situación del empleo en nuestro país (Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 1/2011), siendo significativos los mecanismos que su regulación establece para condicionar la percepción de la ayuda económica al seguimiento de políticas activas de empleo, así como que su continuidad como programa, conforme a la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, se hace depender del porcentaje de tasa de desempleo existente.

Además, es también indicativo que, mientras el art. 2 de la Ley 38/2003 dispone que las prestaciones contributivas y no contributivas de Seguridad Social no tienen carácter de subvenciones, el artículo único.11 del Real Decreto-ley 23/2012 reconduce en cambio la tramitación de la ayuda económica de acompañamiento aquí controvertida al régimen de concesión directa de las subvenciones, condición esta última que también se pone de manifiesto en la normativa de desarrollo (Resolución del Servicio Público de Empleo Estatal de 1 de agosto de 2013). Asimismo, a los fines de encuadramiento competencial que ahora nos ocupan resulta relevante que, conforme al mismo artículo único.11 del Real Decreto-ley 23/2012, la asignación de la concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento al Servicio Público de Empleo Estatal se efectúa en aplicación de lo dispuesto en el art. 13.h) 4º de la entonces vigente Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, precepto este último que, puesto en relación con el art. 14.3 de la misma Ley, permite deducir que su financiación se prevé con cargo a fondos de empleo de ámbito nacional. Por su parte, el artículo único.12 del Real Decreto-ley 23/2012 añade que “estas ayudas podrán ser objeto de justificación para su cofinanciación por el Fondo Social Europeo”, el cual, según el art. 162 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, está “destinado a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales”.

Por todo ello, a los efectos competenciales que aquí nos corresponde enjuiciar cabe entender que la controversia planteada en relación con la ayuda económica de acompañamiento debe ser analizada como parte de un “programa para el empleo” (Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 23/2012) y que, en consecuencia, debe ser encuadrada en la materia de empleo.

c) En pronunciamientos anteriores este Tribunal ha puesto de relieve la vinculación de la materia de empleo con los títulos competenciales reconocidos en los arts. 149.1.7 y 149.1.13 CE (SSTC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 4; y 179/2016, de 20 de octubre, FJ 2). Con todo, en el supuesto que ahora nos ocupa, la consideración de los destinatarios y del contenido del programa cuestionado -en lo relativo a la ayuda económica de acompañamiento- permite apreciar que más que ubicarse en la materia de legislación laboral que es objeto del art. 149.1.7 CE y que nuestra doctrina ha constreñido a la regulación de “la relación laboral”, entendida como la relación que “media entre los trabajadores por cuenta ajena y las empresas dentro de cuyo ámbito de organización y dirección prestan sus servicios” (por todas, STC 159/2016, de 22 de septiembre, FJ 2), la normativa controvertida se incardina en la materia de fomento del empleo vinculada al art. 149.1.13 CE.

En tal sentido, y conforme se indicó en la STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 4, “este Tribunal ha considerado que la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo concierne a ámbitos que no se limitan a lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, aunque guarden conexión con ésta, sino que se trata ‘de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el art. 40.1 in fine CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica’ (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 11)”. De este modo, “(el) Estado ostenta pues, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), la facultad de adoptar medidas en materia de fomento del empleo que, en tanto no incidan en la regulación de la relación laboral, constituyen una materia distinta de la propiamente laboral a la que se refiere el art. 149.1.7 CE” (STC 22/2014, FJ 4).

Por su parte, de acuerdo con el art. 10.25 EAPV, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de “(p)romoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía”.

En el marco de esta delimitación competencial, cabe recordar que “cuando la Constitución utiliza el término bases (así, en el art. 149.1.11.ª, 13.ª y 18.ª) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia, puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable” (SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 7; y 182/2013, de 23 de octubre, FJ 4). Ahora bien, sin perjuicio de esta última posibilidad, lo cierto es que, como este Tribunal

ya ha declarado, “el Estado no puede ignorar que la competencia (...) para la ejecución de las normas dictadas en virtud de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas, sin que en el ejercicio de su competencia normativa pueda el Estado desapoderar a las mismas de las competencias estatutariamente asumidas” (STC 22/2014, FJ 7).

A partir de estos presupuestos se examinarán los preceptos recurridos, a efectos de valorar si la gestión centralizada de la ayuda económica que es objeto de impugnación por la parte recurrente resulta respetuosa con la competencia autonómica de ejecución en la materia.

SEXTO.- Por la conexión de sus respectivos contenidos, se abordará conjuntamente el análisis del art. 1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, ya reproducidos en el fundamento jurídico 1. El objeto del art. 1 es el de prorrogar, en principio hasta el 15 de agosto de 2013, el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, contemplado en el art. 2 del Real Decreto-ley 1/2011, con las modificaciones incorporadas por el Real Decreto-ley 23/2012. Por su parte, la disposición adicional segunda establece una prórroga automática del citado programa, por períodos de seis meses a partir del 16 de agosto de 2013, siempre que la tasa de desempleo supere determinado porcentaje y se reúnan los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley 23/2012.

a) La denuncia de la parte recurrente se centra en que el reconocimiento, concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento del reiterado programa de recualificación se atribuye al Estado a través del Servicio Público de Empleo Estatal. Al respecto, y al igual que hacían los apartados 7 y 8 del art. 2 del Real Decreto-ley 1/2011, también los apartados 11 y 12 del artículo único del Real Decreto-ley 23/2012 disponen que el Servicio Público de Empleo Estatal será el encargado de la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.h) 4º de la Ley 56/2003, de Empleo.

Se constata, en efecto, que primero el Real Decreto-ley 1/2011 y después el Real Decreto-ley 23/2012 atribuyen al Servicio Público de Empleo Estatal actuaciones de ejecución consistentes en la concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 15; 36/2012, de 15 de marzo, FJ 10; y 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7), debiendo enjuiciarse si tal atribución resulta conforme al orden constitucional de competencias.

Como ya hemos dicho, la materia controvertida ha quedado encuadrada en el art. 149.1.13 CE. Así, si atendemos a nuestra doctrina sobre subvenciones y ayudas públicas, tal delimitación competencial nos sitúa en el supuesto b) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, en el que se contempla la situación de que el Estado ostenta “un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución”: en estos supuestos “el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación”.

Ahora bien, según esa misma doctrina constitucional, también hemos de recordar que, no obstante tener competencias, incluso exclusivas, las Comunidades Autónomas sobre la materia en que recaen las subvenciones o ayudas públicas, estas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo dependiente de esta, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado, si bien, “ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate” (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 d); y 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7).

Ya se ha constatado que, en este caso, el poder de gasto del Estado se proyecta sobre un ámbito material en el que ostenta competencia legislativa básica ex art. 149.1.13 CE, por lo que debemos determinar si además concurren las indicadas circunstancias que justificarían el recurso a la excepcional gestión centralizada de las ayudas.

La parte recurrente niega tal concurrencia. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que la gestión centralizada de la ayuda económica resulta imprescindible a los efectos de garantizar su efectividad e iguales posibilidades de obtención y disfrute a sus destinatarios en todo el territorio nacional: en concreto, por un lado, indica que el carácter supraterritorial de la competencia es uno de los motivos que permite la gestión centralizada de las subvenciones, y en tal sentido señala que los beneficiarios, en su actividad de búsqueda de empleo, pueden modificar en cualquier momento su domicilio dentro del territorio nacional, de modo que, en tal caso, el País Vasco no puede garantizar el pago puntual de las ayudas ya que no puede conocer si aquellos están desarrollando satisfactoriamente el itinerario personalizado de inserción en otra Comunidad Autónoma; por otro lado, aduce que la gestión centralizada se aconseja también a fin de asegurar que ningún tipo de dificultad financiera ponga en riesgo el abono en tiempo y forma de las ayudas a sus beneficiarios, evitando así diferencias según el territorio en que se encuentren; finalmente, argumenta que, en el contexto de la situación económica en que se enmarca el programa -limitaciones presupuestarias y enorme drama social y personal que supone el desempleo-, se justifica que sea el Estado el que asuma la gestión centralizada de estas ayudas, cuya cuantía y alcance puede variar según las circunstancias económicas

del momento, de manera que la reacción ante este tipo de coyunturas exige una respuesta ágil y global que asegure la igualdad de condiciones de todos los beneficiarios, lo que solo puede asegurarse a través de su centralización por el Estado.

b) Situado el debate en los términos indicados, cabe empezar examinando si la normativa analizada justifica razonablemente la centralización de la gestión ahora cuestionada.

Debemos comenzar advirtiendo, en primer lugar, que, a estos efectos, no resulta determinante que el programa examinado se denomine como de “carácter nacional”.

En segundo lugar, debemos recordar nuestra jurisprudencia sobre la suficiencia de la justificación legislativa de la competencia del Servicio Público de Empleo Estatal para gestionar centralizadamente determinadas acciones y medidas. Cuando los Reales Decretos-leyes 1/2011 y 23/2012 asignan al Servicio Público de Empleo Estatal la concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento, indican que lo hacen “en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.h) 4º de la Ley 56/2003”. Este precepto de la Ley 56/2003 preveía por entonces la competencia del Servicio Público de Empleo Estatal para gestionar las acciones y medidas financiadas con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos, entre las que incluía los “(p)rogramas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios”.

Con ocasión del enjuiciamiento de análoga previsión contenida en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2012 y 2013 en relación con estos mismos programas, este Tribunal puso de relieve que la previsión legal entonces examinada no contenía una vulneración actual y efectiva de la competencia autonómica, si bien la concurrencia de las circunstancias que justificarían el carácter centralizado de la gestión -esto es, su carácter imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute- “habría de valorarse en las normas que reglamenten y desarrollen los programas a que se refiere la previsión impugnada, en las que el Estado habría de fijar y justificar la necesidad de realizar una gestión centralizada” (STC 179/2016, de 20 de octubre, FJ 2, a la que se remiten las SSTC 194/2016, de 16 de noviembre, FJ 2; y 43/2017, de 27 de abril, FJ 6).

Por ello, debemos concluir que el hecho de que los Reales Decretos-leyes 1/2011 y 23/2012 afirmen que el Servicio Público de Empleo Estatal asume la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento en aplicación del art. 13.h) 4º de la Ley 56/2003 no basta para apreciar que la normativa ofrece justificación expresa suficiente respecto a esa gestión centralizada, pues, obviamente, el hecho de que el legislador proceda al encuadramiento formal del “Plan Prepara” dentro de los programas descritos en el art. 13.h) 4º de la Ley 56/2003 no significa necesariamente que el diseño normativo de ese Plan responda de manera efectiva a las características que en ese precepto se indican ni que, en definitiva, la regulación de ese programa específico reúna materialmente las características necesarias para apreciar que concurren las circunstancias que, conforme a la doctrina constitucional, justifican la gestión centralizada.

Si, en tercer lugar, nos adentramos en la restante regulación de la ayuda económica y atendemos a sus características, antes expuestas, tampoco de su naturaleza y contenido es posible deducir sin esfuerzo la justificación de la acción centralizada.

Como ya se dijo, la controversia ha quedado encuadrada en la materia de empleo, por lo que al Estado le corresponde ex art. 149.1.13 CE la competencia legislativa básica en dicho ámbito: en virtud de ese título competencial y de acuerdo con lo especificado en el supuesto b) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, el Estado está habilitado para especificar el destino y regular las condiciones esenciales de otorgamiento de la subvención, hasta donde lo permita su competencia básica.

En ejercicio de esas facultades, el legislador estatal ha delimitado tanto los requisitos de acceso y pérdida de la ayuda económica de acompañamiento, como también su alcance económico y, en su caso, su régimen de reintegro, habiendo asimismo establecido algunos aspectos sustantivos de su régimen de concesión y pago (artículo único del Real Decreto-ley 23/2012). De igual manera, la normativa reguladora de la ayuda examinada dispone que “(a) fin de garantizar el correcto funcionamiento de este programa y garantizar las mismas posibilidades de acceso a todos sus potenciales beneficiarios, se habilita al Servicio Público de Empleo Estatal (...) a establecer los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas” (artículo único.13 del Real Decreto-ley 23/2012).

De este modo, el legislador estatal ha ejercido sus competencias para diseñar un régimen de otorgamiento de la ayuda económica que determina una actividad ejecutiva reglada en alto grado, donde las funciones de reconocimiento, concesión y pago requieren constatar y cumplir las condiciones y términos fijados por la normativa del Estado, de tal modo que dichas actuaciones se contraen, en gran medida, a una labor aplicativa de los requisitos previamente establecidos por la legislación estatal con la precisión que estime conveniente. En este caso, además, cabe recordar que la competencia de programación y gestión de las medidas de políticas activas de empleo del programa se atribuye a los correspondientes Servicios Públicos de Empleo y que el mantenimiento de la ayuda económica está supeditado a la participación de los beneficiarios en esas acciones que dichos Servicios Públicos les propongan, pudiendo estos últimos exigir su acreditación en cualquier momento y estando obligados tales beneficiarios a comunicar, en su caso, si han dejado de reunir los requisitos de acceso al programa, así como cualquier modificación que afecte a la cuantía de la misma (artículo único, apartados 8 y 10, del Real Decreto-ley 23/2012). En consecuencia, a partir de los anteriores presupuestos, no cabe en principio apreciar que la asunción por el Servicio Público de Empleo Estatal de las funciones ejecutivas de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento ahora analizada resulte imprescindible para garantizar la efectividad de la medida y la homogeneidad en su disfrute.

Del mismo modo, y como apunta la parte recurrente, el diseño que efectúe el legislador estatal del régimen de esta ayuda determinará en buena medida el gasto real a que dé lugar, no apreciándose razones para considerar que la centralización de la gestión constituye un medio necesario para impedir que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a estas ayudas. Además, ante alegaciones relativas a que la centralización resulta necesaria para evitar el agotamiento de los fondos autorizados, este Tribunal ha señalado que

dicho argumento no resulta determinante, puesto que “pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos” (STC 95/2016, de 12 de mayo, FJ 5).

c) Tampoco los argumentos aducidos por el Abogado del Estado para justificar la gestión centralizada de la ayuda resultan convincentes.

Así, respecto a la alegación relativa a la posible movilidad de los beneficiarios a otras Comunidades Autónomas en el desarrollo de su itinerario de inserción, ha de recordarse que, de acuerdo con nuestra doctrina, “las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial pues semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, sólo puede producirse cuando ‘no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad’ (...)” (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5).

Pues bien, con relación a la eventual movilidad de los beneficiarios de la ayuda económica de acompañamiento, no se aprecia que concurren esas circunstancias excepcionales que necesariamente conduzcan a desplazar la gestión centralizada al Servicio Público de Empleo Estatal, habiendo reiterado este Tribunal que “la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohererse con el respeto al principio de autonomía, de modo que (...) las dificultades que pudieran existir (...) no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma (...)” (SSTC 25/2015, de 19 de febrero, FJ 5; y 178/2015, de 7 de septiembre, FJ 8). Al respecto ha de tenerse en cuenta que la competencia legislativa básica que el art. 149.1.13 CE le atribuye al Estado le permitiría fijar los puntos de conexión que estimase oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que en cada caso correspondería ejercer la concesión y pago de dicha ayuda, y en tal escenario, podría también establecer técnicas de coordinación, tanto de naturaleza vertical -entre el Estado y las Comunidades Autónomas-, como de naturaleza horizontal -entre Comunidades Autónomas-, mediante las que favorecer el control relativo al cumplimiento de los requisitos exigidos para tener derecho al reconocimiento y mantenimiento de la referida ayuda económica. Tales instrumentos posibilitarían resolver posibles conflictos, haciendo innecesario que la función de concesión y pago de la ayuda se asigne a un único titular.

Tampoco puede compartirse el argumento del Abogado del Estado de que la gestión centralizada viene aconsejada por la necesidad de asegurar que ningún tipo de dificultad financiera ponga en riesgo el abono en tiempo y forma de las ayudas, evitando así que se puedan crear diferencias en cuanto a su percepción por los beneficiarios según el territorio en que se encuentren. De acuerdo con nuestra doctrina, “el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes debe hacerse ‘tomando en consideración el caso normal, esto es, el que se da en la generalidad de los casos del supuesto normativo, y no las posibles excepciones a la regla’” (SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 6; y 83/2014, de 29 de mayo, FJ 6). Pero, además, una argumentación como la propuesta por el representante estatal resultaría extrapolable a cualquier otra subvención o ayuda económica, lo que conduciría a que, con independencia de su objeto y materia, su gestión habría de quedar siempre y en todo caso reservada al Estado. Tal modo de razonar no sería respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias y de ahí que el argumento propuesto no pueda aceptarse para justificar la gestión centralizada de las ayudas examinadas.

Finalmente, tampoco cabe acoger la alegación del Abogado del Estado que vincula la justificación de la gestión centralizada de estas ayudas a la situación económica y social en que se conceden, indicando que su cuantía y alcance pueden variar según las circunstancias económicas del momento y poniendo de relieve la necesidad de reaccionar de forma ágil y global frente a estas coyunturas a fin de asegurar la igualdad de condiciones de todos los beneficiarios. Frente a este argumento cabe oponer que la competencia legislativa básica ex art. 149.1.13 CE ya permite al Estado introducir los cambios de regulación que, en su caso, considere oportunos a fin de ajustar el régimen y cuantía de la ayuda económica de acompañamiento a las diversas circunstancias que puedan ir surgiendo. En nada obstaría a esa eventual revisión del alcance de la ayuda que su concesión y pago se llevara a cabo por las Comunidades Autónomas, que, obviamente, en el ejercicio de su competencia ejecutiva habrían de ajustarse a la regulación establecida en cada momento.

d) En definitiva, la argumentación expuesta nos lleva a concluir que, en este supuesto, no concurren las circunstancias que, conforme a nuestra doctrina, podrían justificar la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal de las funciones de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento sobre la que versa la controversia, razón por la que tal atribución, contemplada inicialmente en el Real Decreto-ley 1/2011 (art. 2, apartados 7 y 8) y después en el Real Decreto-ley 23/2012 (artículo único, apartados 11 y 12), ha de considerarse contraria al orden constitucional de distribución de competencias, de acuerdo con lo previsto en los arts. 149.1.13 CE y 10.25 EAPV.

En consecuencia, tal conclusión determina que el art. 1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013 incurren en infracción del orden constitucional de competencias, en la medida en que dichos preceptos prorrogan el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, contemplado en el art. 2 del Real Decreto-ley 1/2011, con las modificaciones incorporadas por el Real Decreto-ley 23/2012. Debe, pues, estimarse la impugnación dirigida frente al art. 1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, debiendo declarar que estos preceptos son inconstitucionales y nulos, si bien solo en relación con la atribución que la normativa reguladora del programa prorrogado efectúa al Servicio Público de Empleo Estatal para que sea este el encargado de ejercer las funciones de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento que se integra en el citado programa, previsión que, según se ha dicho, figura en los apartados 11 y 12 del artículo único del Real Decreto-ley 23/2012.

SÉPTIMO.- La misma queja competencial se efectúa por los recurrentes respecto a la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 1/2013, según la cual, y como ya se ha dicho, “(1) a financiación de la prórroga de la ayuda para la recualificación profesional de las personas que agoten la protección por desempleo se realizará con cargo al presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, para lo cual se habilitarán al efecto los créditos que sean necesarios”. Para el Abogado del Estado, la mera existencia de una consignación presupuestaria no puede ser objeto de impugnación.

Al respecto, y por analogía, cabe empezar señalando que “nada cabe oponer a que las Comunidades Autónomas impugnen los créditos que autorizan las Leyes de presupuestos generales del Estado cuando su contenido pueda afectar al orden constitucional de distribución de competencias (...) (STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 5 y 7)” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1). Asimismo, procede también recordar que, según ha señalado este Tribunal, no resulta ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias “la consignación centralizada de los fondos que deben gestionar las Comunidades Autónomas a favor de un organismo dependiente de la propia Administración del Estado que no tiene entre sus facultades específicamente asignadas la territorialización de fondos y cuyos servicios ya han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, salvo que por las razones o circunstancias señaladas en la STC 13/1992, FJ 9 -a saber: en los casos en que, además de tener el Estado una competencia genérica o específica, resulte tal consignación imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector- dicha centralización resulte justificada” (STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 5). De acuerdo con la doctrina referida, en la STC 33/2014 declaramos que la consignación de fondos en la Ley de presupuestos a favor de un organismo dependiente de la Administración del Estado, sin que se cumplieran las condiciones exigidas por nuestra doctrina para que se realizara tal consignación centralizada, determinaba la vulneración de las competencias autonómicas.

En el presente caso ya se ha razonado que no se aprecian las circunstancias específicas que justificarían la gestión centralizada de la ayuda económica de acompañamiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. No obstante, la impugnación ahora examinada recae sobre una disposición que no consigna centralizadamente unos fondos, sino que se limita a indicar que la prórroga de la referida ayuda para la recualificación profesional se financiará con cargo al presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, previendo la futura habilitación de créditos al efecto, sin establecer indicación alguna sobre el modo de gestión final de tales fondos. De acuerdo con nuestra doctrina, la territorialización debe producirse “en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias” (STC 13/1992, FJ 8 b)).

Además, la disposición impugnada debe interpretarse de manera sistemática. El art. 14 de la Ley 56/2003, de Empleo -equivalente al actual art. 21 del Real Decreto Legislativo 3/2015-, indicaba en su apartado 1 que “(e)l Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, tiene las competencias en materia de fondos de empleo de ámbito nacional, que figurarán en su presupuesto debidamente identificados y desagregados”, añadiendo que “(d)ichos fondos, que no forman parte del coste efectivo de los trasposos de competencias de gestión a las comunidades autónomas, se distribuirán de conformidad con lo establecido en la normativa presupuestaria, cuando correspondan a programas cuya gestión ha sido transferida”, y procediendo en su apartado 2 a regular “la distribución de los fondos a las Comunidades Autónomas”, sin perjuicio de disponer en su apartado 3 una reserva de crédito, no sujeta a distribución, para gestionar por el Servicio Público de Empleo Estatal las acciones y medidas allí indicadas. Pues bien, la ahora impugnada disposición adicional primera del Real Decreto-ley 1/2013 no dispone que la financiación de la indicada prórroga de la ayuda haya de articularse necesariamente a través de una reserva de crédito -y de gestión- en favor del Servicio Público de Empleo Estatal, y en tal sentido, su contenido no impide la transferencia de fondos a las Comunidades Autónomas para que estas procedan a su gestión.

Por tanto, la concreta disposición recurrida no incide por sí sola en la atribución centralizada de la competencia para gestionar la ayuda económica del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y, en consecuencia, debemos desestimar la impugnación examinada.

OCTAVO.- Finalmente, la parte recurrente proyecta también su denuncia de vulneración competencial sobre las disposiciones finales cuarta y quinta del Real Decreto-ley 1/2013.

Como el Abogado del Estado pone de relieve, en ambos casos nos encontramos ante disposiciones que se refieren al conjunto del citado Real Decreto-ley, que no solo regula aspectos relacionados con el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo -materia a la que se ciñe la impugnación-, sino también otros vinculados con el ámbito laboral y de la Seguridad Social que no son controvertidos en el presente recurso -por ejemplo, normas relativas al contrato para la formación y el aprendizaje o a la prestación por desempleo-. Tal circunstancia, que, como ya se dijo, no determina la inadmisión del recurso en relación con una y otra disposición, sí condiciona, en cambio, el alcance de nuestro enjuiciamiento y decisión, pues el análisis sobre la adecuación constitucional de su contenido se efectuará exclusivamente en relación con el aspecto al que la parte recurrente limita el objeto de su impugnación: esto es, la gestión de la ayuda económica de acompañamiento incluida en el referido programa de recualificación.

a) La disposición final cuarta faculta tanto al titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y ejecución de lo establecido en el Real Decreto-ley 1/2013, como al titular de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, en el ámbito de sus competencias, para dictar las resoluciones precisas para el desarrollo del citado Real Decreto-ley.

Recordemos que, según nuestra doctrina, cuando nos encontramos en el segundo de los supuestos previstos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, debe partirse del principio de que el Estado tiene competencias sobre las bases y la coordinación general en las materias concernidas, correspondiendo a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y ejecución. Conforme

con ello los aspectos centrales o esenciales del régimen subvencional -entre los que se encuentran el objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad técnica y los requisitos esenciales de acceso- pueden ser regulados por el Estado en ejercicio de su competencia ex art. 149.1.13 CE (STC 150/2013, de 9 de septiembre, FJ 7).

En el presente caso no se discute si el Real Decreto-ley impugnado o, a su través, los reales decretos-ley que son objeto de prórroga, van más allá de los aspectos esenciales del régimen subvencional, sino si las disposiciones allí contenidas y que regulan el programa “Prepara” pueden ser desarrolladas y completadas de forma ilimitada por el Estado a través de poderes normativos de segundo o tercer grado reconocidos a sus autoridades.

El contenido del primer párrafo de la disposición final cuarta no permite anticipar si la habilitación normativa conferida al titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se materializará en una regulación que se mantenga en el ámbito de la competencia normativa estatal ex art. 149.1.13 CE en relación con la ayuda económica de acompañamiento incluida en el referido programa de recualificación o si, por el contrario, las normas que se adopten irán más allá de los aspectos centrales o esenciales de dicha ayuda. Desde esta perspectiva, resulta una impugnación preventiva, vedada por nuestra doctrina.

Una consideración distinta merece la previsión contenida en el segundo párrafo de la disposición final cuarta, en la medida en que habilita de manera genérica a la persona titular de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal a “dictar cuantas resoluciones sean precisas para el desarrollo de este real decreto”. A diferencia de la primera, esta segunda habilitación no se mantiene en el ámbito de la competencia normativa estatal ex art. 149.1.13 CE en relación con la ayuda económica de acompañamiento incluida en el referido programa de recualificación.

Por todo ello, procede estimar parcialmente la impugnación examinada, en los estrictos términos en los que se ha formulado, y concluir que la habilitación de desarrollo normativo contenida en el segundo párrafo de la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 1/2013 es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, en relación con la gestión de la ayuda económica de acompañamiento incluida en el programa de recualificación de las personas que agoten su protección por desempleo.

b) La disposición final quinta indica que el reiterado Real Decreto-ley 1/2013 se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.7 y 17 CE.

Con relación a esta impugnación ha de partirse de dos presupuestos: por un lado, la eventual adecuación que estos títulos competenciales pudieran en su caso presentar respecto a otras previsiones del citado Real Decreto-ley no controvertidas en el presente procedimiento; por otro lado, la doctrina de este Tribunal según la cual, cuando se impugna la norma que enuncia los títulos competenciales a cuyo amparo ha dictado el Estado los preceptos recurridos, dicha impugnación ha de resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en el examen de aquellos, “sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico, por cuanto el Gobierno autonómico recurrente ya lo ha obtenido en relación a cada uno de los preceptos impugnados y ello se proyecta sobre esta concreta disposición” (SSTC 171/2016, de 6 de octubre, FJ 7; y 182/2016, de 3 de noviembre, FJ 5).

NOVENO.- Solo nos queda precisar los efectos de esta Sentencia.

Como declaramos en el fundamento jurídico 6, el art. 1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013 deben ser declarados inconstitucionales y nulos solo en relación con la atribución que la normativa reguladora del programa prorrogado efectúa al Servicio Público de Empleo Estatal para que sea este el encargado de ejercer las funciones de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento que se integra en dicho programa.

Por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la anterior declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta “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)” (STC 27/2015, de 19 de febrero, FJ 7).

Y por los términos en los que se ha producido, tampoco afecta a la subsistencia y a la continuación en la concesión de las ayudas económicas del Plan Prepara, pues la referida declaración de inconstitucionalidad y nulidad se ciñe a la redacción dada en el Real Decreto-ley 1/2013 y no a la de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, que la sustituye y que no es objeto del presente recurso.

FALLO

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1º Declarar inconstitucionales y nulos, en los términos señalados en el fundamento jurídico 9 de la presente Sentencia, el art. 1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

2º Declarar que el párrafo segundo de la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 1/2013 es contraria al orden constitucional de distribución de competencias en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8 a).

3º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinte de julio de dos mil diecisiete.

Así lo acordaron, mandaron y firmaron. Juan José González Rivas, Presidente.- Encarnación Roca Trías.- Andrés Ollero Tassara.- Fernando Valdés Dal-Ré.- Santiago Martínez-Vares García.- Juan Antonio Xiol Ríos.- Pedro José González-Trevijano Sánchez.- Antonio Narváez Rodríguez.- Alfredo Montoya Melgar.- Ricardo Enríquez Sancho.- Cándido Conde-Pumpido Tourón.- María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados.

VOTO PARTICULAR

VOTO PARTICULAR

Voto Particular que formula el Magistrado D. Alfredo Montoya Melgar, al que se adhiere el Presidente, D. Juan José González Rivas, a la Sentencia que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 6199/2013.

A través del presente Voto Particular expongo, con el debido respeto a la sentencia de la mayoría, mis discrepancias frente al fallo de dicha sentencia y a su correspondiente fundamentación.

El recurso que dio lugar a la citada resolución fue presentado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco frente a los arts. 1, disp. adic. 1ª y 2ª y disp. fin. 4ª y 5ª del RDL 1/2013, que acordó, además de otras medidas ajenas al recurso, una nueva prórroga del Programa de recualificación profesional de desempleados, establecido inicialmente en el RDL 1/2011 (que no ha sido objeto de impugnación) con el panorama de fondo de la crisis económica.

Mientras que el citado RDL 1/2013 condicionaba la prórroga automática del Programa al hecho de que la tasa de desempleo superase el 20 por 100, el RDL 1/2016 rebajó esa cifra al 18 por 100, lo que hace prever que cuando concluya el período de duración de la todavía vigente prórroga (el próximo mes de agosto) esa tasa se habrá reducido y, consiguientemente, habrá desaparecido la causa de una nueva prórroga automática.

Aunque el recurrente impugna formalmente los citados arts. 1, disp. adic. 1ª y 2ª y disp. fin. 4ª y 5ª del RDL 1/2013, lo cierto es que el recurso se circunscribe, dentro de esos preceptos, a rechazar la competencia del Estado (en concreto, del Servicio Público de Empleo Estatal, SPEE) para reconocer y pagar las ayudas económicas a las que el Programa se refiere. De este modo, quedan fuera del propósito del recurrente los aspectos laborales (reinserción, orientación, formación profesional) del Programa. Así lo reconoce con toda claridad la sentencia, cuando

indica que “la controversia competencial planteada por la parte recurrente no versa sobre la regulación relativa a la programación y gestión de las medidas de política activa del empleo del programa (...) sino que se circunscribe a la referida ayuda económica...” (FJ 5).

El recurrente entendió que los preceptos impugnados invadían el título competencial que a su juicio correspondía a la Comunidad Autónoma, a saber, el enunciado en el art. 149.1.7ª CE, a cuyo tenor la ejecución de la legislación laboral es competencia autonómica. La sentencia rechaza, de nuevo con toda razón, este título competencial; sin embargo, elige otro, el fijado en el art. 149.1.13ª CE (“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”), que no consideramos el más procedente.

En efecto, nuestra principal discrepancia con la fundamentación de la sentencia reside en el título competencial en el que ésta basa su decisión; un título cuya aplicación al presente caso resulta voluntarista y forzada, dado el carácter demasiado vago y remoto de aquél respecto del asunto enjuiciado; pues la interpretación que la sentencia hace del art. 149.1.13ª CE supone dotar a éste título de una proyección y aplicabilidad prácticamente ilimitadas, lo que contradice la minuciosa enumeración de títulos relacionada en el referido artículo 149.1 CE.

El Programa de referencia (el llamado Plan Prepara) tiene una doble dimensión: por un lado, incluye medidas de inserción, orientación y formación profesional, que quedan acogidas al título competencial que el Estado asume ex art. 149.1.7ª CE; y por otro, que es el que aquí interesa, incluye medidas económicas “de acompañamiento”, cuyo título competencial, también a favor del Estado, se encuentra en el art. 149.1.17ª CE (“legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social”). El RDL 1/2013 (DF 5ª), como hizo antes el 1/2011 (DF 1ª), advierte nítidamente ese doble fundamento competencial.

Así pues, las ayudas económicas de acompañamiento del Plan Prepara se diferencian de las de inserción y formación profesional tanto en su naturaleza como en los títulos competenciales que las sustentan. El fin de tales ayudas no es distinto del conjunto de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, en cuanto atienden situaciones de necesidad, y más específicamente, situaciones de necesidad derivadas del desempleo (art. 41 CE). De la misma manera que las prestaciones contributivas de desempleo se complementan con subsidios asistenciales, unas y otros se prolongan y complementan a su vez a través de las ayudas, temporales y excepcionales, del Plan Prepara. Por ello, si “(c)ualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones contributivas de la Seguridad Social forma parte del Sistema de la Seguridad Social” (arts. 38.4 LGSS-1994 y 42.4 LGSS-2015), hay que admitir que las ayudas en cuestión se incluyen en dicho Sistema, formando parte integrante de la acción de asistencia social que corresponde al mismo.

Lejos de poder ser calificadas como subvenciones, como sostiene la sentencia (e incluso ésta reconoce que en tal caso no cabe descartar la competencia del Estado), las ayudas económicas de acompañamiento son prestaciones sociales próximas al subsidio de

desempleo y, singularmente, a la Renta Activa de Inserción, cuyo carácter excepcional y temporal comparte y que se integra en la acción protectora del desempleo del Sistema de la Seguridad Social (RD 1.369/2006). De aquí las lógicas coincidencias, no sólo en el objeto que persiguen las citadas ayudas y el Sistema de la Seguridad Social en cuanto protector del desempleo, sino también en las características de sus beneficiarios: trabajadores inscritos en la Oficina de Empleo que han agotado la prestación o el subsidio de desempleo y que carecen de recursos.

Del mismo modo, la financiación de las ayudas económicas de referencia tiene lugar a través de ampliaciones de créditos en el presupuesto del SPEE (DA 1ª RDL 1/2011, no impugnado). Así, dentro del presupuesto del SPEE figura una partida específica, denominada “Ayudas para la recualificación profesional de las personas que hayan agotado la prestación por desempleo”, dirigida a financiar la ayuda económica del plan Prepara. Por otra parte, la gestión de las ayudas se viene encomendando a dicho SPEE, “entidad gestora” de la protección por desempleo (arts. 226 LGSS-1994 y 294 LGSS-2015, y art. 18.j Ley de Empleo), heredera del INEM y, más lejanamente, del INP. Por ello el RDL 1/2011 (no impugnado por el Gobierno Vasco) dispone en su art. 2.9 que “(a) fin de garantizar el correcto funcionamiento de este programa y garantizar las mismas posibilidades de acceso a todos sus potenciales beneficiarios, se habilita al SPEE a desarrollar el procedimiento de concesión y pago de las ayudas...”; coincidiendo con lo dispuesto en el art. 13.h)4 de la Ley de Empleo de 2003 (redactado por el propio RDL 1/2011; actual art. 18.h.5º de la Ley de Empleo de 2015), que añade que el SPEE tiene la competencia de gestionar los “programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada...”.

Todo lo anterior desemboca en reiterar que las ayudas económicas del Plan Prepara no tienen carácter de subvenciones sino de prestaciones asistenciales del Sistema de la Seguridad Social. Con independencia de que la figura de la subvención no constituye un título competencial (sí lo podría ser la materia sobre la que versa), y con independencia de que la Ley 38/2003, General de Subvenciones, excluya de su ámbito prestaciones asistenciales y subsidios económicos análogos al aquí debatido (art. 2.4), el precepto en el que la Sentencia apoya su calificación (el art. 2.7 del RDL 1/2011) se limita a decir que dichas ayudas se han de tramitar en régimen de concesión directa, según lo establecido en la Ley de Subvenciones, con lo cual lo único que hace es establecer una remisión en cuanto al procedimiento de pago pero no en cuanto a la naturaleza de la ayuda.

Dentro del título competencial de la concesión y pago de las ayudas económicas del Plan Prepara enunciado en el art. 149.1.17ª CE (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social) es el relativo a dicho régimen económico el que resulta de aplicación en el caso litigioso. En efecto, esos actos de concesión y pago dependen de la disposición de fondos destinados a hacer frente al gasto vinculado, por lo que inciden de modo directo sobre la actividad económica de la Seguridad Social (SSTC 195/1996, FFIJ 8, 9 y 10; 104/2013, FJ 4).

Por ello, mientras que las Comunidades Autónomas pueden asumir el desarrollo de la legislación básica de Seguridad Social y el desempeño de facultades para su ejecución (SSTC 46/1985, FJ 2; 149/1991, FJ 1; 195/1996, FJ 6), el régimen económico de la Seguridad Social se plantea en otro plano competencial, como tuvo ocasión de puntualizar la citada STC 195/1996, FJ 6, señalando que ello “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”.

Con toda claridad, la STC 124/1989, FJ 3, expresó que “del art. 149.1.17ª de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de la Seguridad Social el Estado retenga sólo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional”, de modo que “como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional, la mención separada del ‘régimen económico’ como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas sociales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas”. Para la referida sentencia “(e)l designio perseguido con el acantonamiento del ‘régimen económico’ dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de ‘un régimen público’, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución)”. Entendió el Tribunal por ello que “en su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema (...). La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no sólo de normación sino también de disponibilidad directa sobre los fondos propios”.

Como la misma sentencia y FJ señalaban, “el Estado ejerce no sólo facultades normativas sino también facultades de gestión o ejecución del régimen económico de los fondos de la Seguridad Social destinados a los servicios o a las prestaciones de la Seguridad Social”, de manera que “las concretas facultades que integran la competencia estatutaria del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad Social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social” (STC 124/1989, FJ 3).

Aplicando nuestra anterior doctrina al presente caso, se alcanza la conclusión de que la concesión y pago de las ayudas económicas de referencia corresponden al Estado (y específicamente al SPEE), en cuanto que constituyen actuaciones de ejecución incluidas, ex art. 149.1.17ª, en la rúbrica “régimen económico de la Seguridad Social”. Por tanto, el recurso debió desestimarse, contrariamente a lo decidido por la sentencia que lo ha resuelto.

Madrid, veintiuno de julio de dos mil diecisiete.

Fdo. Juan José González Rivas Fdo. Alfredo Montoya Melgar

Fuente: <http://www.tribunalconstitucional.es>. Carácter gratuito y no auténtico.