

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm.1571-2015, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra los artículos 1; 3, apartados a) 7º y b); 4; 5, apartados 4º y 5º; 6, apartado 6º; 7; 9, apartados 1º y 3º; disposiciones adicionales primera y segunda, y disposiciones finales primera y sexta, del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. El día 17 de marzo de 2015 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito de don Felipe Juanas Blanco, Procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco por el que interponía recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1; 3, apartados a) 7º y b); 4; 5, apartados 4º y 5º; 6, apartado 6º; 7; 9, apartados 1º y 3º; disposiciones adicionales primera

y segunda, y disposiciones finales primera y sexta, del Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo, por posible vulneración del art. 149.1.7ª CE, en relación con el art. 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.

El Gobierno Vasco comienza puntualizando que el recurso planteado se limita a la impugnación de la atribución competencial a favor del Estado contenida en el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo (en adelante, RDL 16/2014), exclusivamente en lo relativo al citado Programa (PAE), no afectando, por consiguiente, al resto de disposiciones y modificaciones normativas que incorpora esa norma. Este Programa tiene su origen inmediato en el acuerdo suscrito por los interlocutores sociales con el Gobierno del Estado el día 15 de diciembre de 2014, en el que se contempló la necesidad de diseñar un programa con un contenido específico de orientación, formación, recualificación y/o reconocimiento de la experiencia laboral con la finalidad de facilitar la reinserción laboral a los desempleados de larga duración con cargas familiares ante sus mayores dificultades de colocación. El “PAE” cuenta con una ayuda económica de acompañamiento (art. 7 del citado RDL), de cuantía igual al 80 por ciento del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual vigente en cada momento, de pago periódico mensual y duración máxima de seis meses, alcanzando un importe de 426 euros en el año 2015.

Tras la enumeración de las distintas operaciones que integran el “PAE” (esto es, itinerario individual y personalizado de empleo, asignación de un tutor individual, guía a los beneficiarios en el proceso de retorno al empleo y ayuda económica complementaria de acompañamiento), se destaca que, conforme a la disposición adicional segunda del RDL 16/2014, corresponde a las comunidades autónomas las funciones de asignación del itinerario individual y personalizado del empleo y desempeñar las acciones de mejora de la empleabilidad para la realización de ese programa, mientras que se atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) la gestión y pago de la ayuda económica de acompañamiento y, además, la capacidad de reconocer o denegar el derecho de los posibles beneficiarios a la admisión al programa. Se subraya, asimismo, que la financiación del programa es dual, en tanto que las comunidades autónomas asumen la financiación de las medidas de inserción y del itinerario individual y personalizado, mientras que la financiación de la ayuda económica se incluye dentro de la acción protectora de desempleo y se realiza con cargo al presupuesto del SEPE (art. 9.1). Por su parte, y según se señala en la Memoria del análisis de impacto normativo del RDL 16/2014, remitida en

fecha 23 de diciembre de 2014 por el Gobierno al Congreso de los Diputados, la financiación del importe de esta ayuda económica puede realizarse, en primer lugar, con cargo a los presupuestos del SEPE, “sin necesidad de modificar para ello las cifras que constan en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2015”, o, en segundo término, “con cargo al remanente de tesorería de 3.000 millones de euros previsto para final del ejercicio 2014 por el Servicio de Empleo Estatal”. No obstante, mediante acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el día 6 de marzo de 2015, se aprobó un crédito extraordinario de 850 millones de euros para financiar la ayuda económica del “PAE” durante el año 2015, acuerdo que a la fecha de presentación del presente recurso aún no se había materializado normativamente.

Posteriormente, el Gobierno Vasco se detiene en el análisis de la naturaleza jurídica de la ayuda complementaria de acompañamiento y señala que, a diferencia de lo establecido por el 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, en relación con la ayuda de acompañamiento del denominado “Plan Prepara”, el RDL 16/2014 no califica de forma expresa a la ayuda económica prevista en el “PAE” como subvención, ni especifica de forma explícita su naturaleza. Sostiene que, aunque podría excluirse tal Ayuda fácilmente del concepto de «política activa de empleo» con la simple lectura del art. 1.2 del RDL 16/2014, ofrece, no obstante, una serie de argumentos para reforzar tal exclusión.

A tal fin, se comienzan transcribiendo los apartados 1 y 3 “in fine” del art. 23 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que se refieren a las “políticas activas de empleo” y a los modos de su gestión, señalando después que el encaje de la ayuda en la “acción protectora por desempleo” realizado en el art. 9.1 del RDL 16/2014, así como en la Memoria del análisis de impacto normativo de ese RDL, constituyen meras referencias instrumentales de carácter presupuestario. Posteriormente, se destaca que la ayuda económica es compatible con el trabajo por cuenta ajena y que el empresario descontará su importe de la retribución (art. 8 del RDL 16/2014), compatibilidad que, según el Gobierno Vasco, se encuentra expresamente vedada para la percepción de prestaciones por desempleo (arts. 213 y 219 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social), siendo una de las causas de extinción de la prestación y del subsidio por desempleo. Entiende, pues, que esa compatibilidad con el trabajo aleja a la ayuda económica examinada de su calificación como prestación de Seguridad Social, siendo, en consonancia con lo manifestado en la exposición de motivos del RDL 16/2014, “un incentivo” que puede actuar eficazmente para la inserción y contratación laboral del colectivo objeto del

programa. Asimismo, se insiste en que la previsión contenida en la disposición adicional segunda del RDL 16/2014, referida a que corresponde al SEPE su abono, el control de requisitos e incompatibilidades, la exigencia de la devolución de cantidades indebidamente percibidas y las correspondientes compensaciones, “en los mismos términos fijados para las prestaciones por desempleo”, no es sino una mera mención instrumental del procedimiento de actuación por parte del órgano al que se atribuye la gestión de la ayuda, sin virtualidad para alterar su verdadera naturaleza jurídica. Todo ello permite descartar que la ayuda económica discutida tenga la naturaleza jurídica de prestación de la Seguridad Social y conduce a que sea calificada como una “subvención pública” concedida en el desarrollo de un programa enmarcado en las políticas activas de empleo, que tiene como objeto “la activación y la inserción laboral de sus beneficiarios” (art. 6.1 del RDL 16/2014).

Una vez concretada la naturaleza jurídica de la ayuda económica, el recurso pasa a examinar cuál es la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la materia. Empieza recordando, a tal fin, que el art. 149.1.7ª CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «legislación laboral», sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas y que, en consecuencia, la mera aplicación ejecutiva de la normativa sustantiva laboral corresponde a estas últimas, de conformidad con sus respectivos estatutos de autonomía, quedando, eso sí, excluida de tal ámbito competencial autonómico la capacidad de regulación en aquella materia. Se señala después que la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de la competencia de ejecución de la legislación laboral, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.2 del Estatuto de Autonomía de Gernika, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (EAPV), correspondiéndole a esa Comunidad Autónoma la ejecución en su ámbito territorial de la legislación laboral dictada por el Estado, en los términos reconocidos por la doctrina constitucional referida a los conceptos de «legislación laboral» y su «ejecución». En consecuencia, las disposiciones que, sobre el particular, establezca el Estado deberán someterse a la referida distribución competencial, resultando constitucionalmente incorrecta la asunción de funciones de ejecución, en detrimento del ámbito competencial autonómico.

Llegados a este punto, el Gobierno Vasco recoge el significado que la doctrina constitucional atribuye al concepto «legislación laboral» del art. 149.1.7ª CE, y resalta que, en un principio, fue entendida como aquella que regula directamente la relación laboral (SSTC 35/1982 y 360/1993), para, posteriormente, incluir también las diversas materias relacionadas con las actividades de contratación laboral en sus diversas fases y estadios (STC 195/1996), como las

medidas de fomento del empleo, limitando tales aspectos a las normas de carácter sustantivo, tanto de rango formal de ley como reglamentario. Como contrapunto de la competencia normativa del Estado, circunscribe la competencia autonómica derivada del art. 149.1.7ª CE, a la “potestad de administración así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes” (STC 35/1982, FJ 2). Por lo tanto, la ejecución de las políticas de fomento del empleo, políticas activas de empleo, que han sido enmarcadas doctrinalmente por el Tribunal Constitucional en el género de «legislación laboral», corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Dicho esto, se hace referencia en el recurso al traspaso a esta última de todas las funciones de ejecución de la legislación laboral que realiza el SEPE a través del Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, y se afirma que corresponde a esa Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones enmarcadas en los servicios y programas de políticas activas de empleo (art. 23 de la Ley de Empleo) contemplados en la normativa «laboral» dictada por el Estado. El hecho de que se trate de un programa de nueva creación no obsta, según el recurso, para su inclusión en el ámbito competencial autonómico, en tanto que el acuerdo de transferencia no se limita a los programas de ejecución que desempeñaba el SEPE en esa Comunidad Autónoma al momento de la transferencia. Esta afirmación no solo responde al sentido de traspaso, sino que también se fundamenta en la propia definición conceptual de «servicios» y «programas», y en el apartado G) del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, relativo al régimen presupuestario y de financiación.

Dicho lo cual, se prosigue distinguiendo entre los conceptos de «servicio» y de «programa» contenidos en el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, y se señala que tales conceptos también se diferencian, a los efectos de la financiación [apartado G) del acuerdo de traspaso citado]. De este modo, los llamados «servicios» (por su vocación de permanencia y prestación sostenida en el tiempo) tienen su reflejo en los capítulos presupuestarios de gastos de personal y de funcionamiento, así como en el de inversiones, partidas presupuestarias reflejadas en la relación número 3.1 del acuerdo.

Por lo que respecta a la financiación del coste asociado a tales «servicios», se establece en el citado apartado G.1 que la Comunidad Autónoma del País Vasco dispondrá del porcentaje correspondiente al índice de imputación utilizado para el cálculo del cupo, de acuerdo con la Ley

del Concierto Económico (Ley 12/2002, de 23 de mayo), esto es, referido al importe incluido en el presupuesto del Estado correspondiente al ejercicio en que se materializa el traspaso (2010). A partir de ese año, corresponderá a esa Comunidad Autónoma incluirlo directamente en sus Presupuestos Generales, de conformidad con su régimen general presupuestario, debiendo asumir el coste de los incrementos o disminuciones de los medios destinados a la prestación de tales «servicios». Por el contrario, cuando de «programas y actuaciones públicas» se trata (apartado G.2 del acuerdo de transferencia), el coste asociado no será el del año del traspaso sino el correspondiente al que el Estado consigne en sus presupuestos generales de cada año a partir del acuerdo de transferencia, atendiendo a su condición temporal.

En suma y según refiere el recurso, incumbe a la Comunidad Autónoma del País Vasco la cuantía (descuento del cupo a satisfacer al Estado) correspondiente a la aplicación del porcentaje del índice de imputación sobre la totalidad de las partidas presupuestarias contenidas en los capítulos 4 y 7 de los presupuestos del SEPE de cada uno de los años a partir de la materialización del traspaso y, por tanto, la gestión (ejecución) de los programas y actuaciones con ellas financiados, a excepción de determinados conceptos.

Partiendo, pues, de que la norma que regula la ayuda económica controvertida encaja en el concepto de «legislación laboral», y de que su naturaleza es la de una «subvención» de fomento del empleo y de inserción laboral, el Gobierno Vasco sostiene que su financiación y gestión corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, de conformidad con la transferencia aprobada por el mencionado Real Decreto 1441/2010. Tal financiación se llevará a cabo, añade, mediante la aplicación del sistema del Concierto Económico, conforme al apartado G.2 del referido acuerdo de traspaso. Se añade, al respecto, que el RDL 16/2014 no solo ignora el ámbito competencial de esa Comunidad Autónoma respecto a los aspectos puntuales de gestión y financiación de la ayuda económica, sino que, además, conlleva la aplicación en ella del sistema de financiación del régimen común contenido en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), incumpliendo el art. 41 del EAPV sobre el régimen de Concierto Económico, e incluso lo dispuesto en la propia disposición adicional primera de aquella Ley, que excepciona su aplicación al País Vasco.

Efectuadas las anteriores consideraciones acerca de que la ayuda económica prevista en el «PAE» se encuadra en la materia «legislación laboral» y, en concreto, en el ámbito de las acciones ejecutivas de las políticas activas de fomento de empleo, dictadas al amparo del título

competencial previsto en el art. 149.1.7ª CE, el Gobierno Vasco examina después su eventual encaje en el otro título competencial señalado en la disposición final primera del RDL 16/2014, como habilitante para dictar esa norma, a saber, el previsto en el art. 149.1.13ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Niega el Gobierno Vasco, sin embargo, que la ejecución y gestión de la citada ayuda pueda enmarcarse en esa competencia del Estado, al subrayar que, si bien el “PAE” en términos generales puede suponer una base para el impulso económico, su aplicación puntual en lo atinente a la gestión y financiación de la ayuda económica complementaria no constituye una actuación que comporte el ejercicio de una «competencia de dirección económica de una concreta actividad o sector productivo», en los términos fijados por la doctrina constitucional (STC 136/2009), ni tampoco, incluso asumiendo su gran impacto cuantitativo, que pudiera tener una incidencia directiva y significativa en el conjunto de la actividad económica (SSTC 77/2004 y 143/2012). Por otra parte, no concurriría en este caso la necesidad de una actuación unitaria en el conjunto del Estado, en orden a preservar su eficacia, para que fuese admisible tal reserva de competencia estatal, máxime cuando el RDL 16/2014 prácticamente agota la regulación sobre el particular y cabe la posibilidad de que el Estado lo desarrolle reglamentariamente, regulando de forma unitaria cuestiones puntuales. En suma, se alega que esta pretendida competencia estatal de establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica quedaría absorbida por el más concreto y puntual título competencial previsto en el art. 149.1.7ª CE.

Posteriormente, con cita de la STC 13/1992, se recuerda que le corresponde al Estado la regulación del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones y, a las comunidades autónomas, la gestión de los fondos. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la territorialización de los fondos afectados se debería llevar a cabo de acuerdo con los principios constitucionales derivados de la disposición adicional primera de la CE y del art. 41 del EAPV, conforme a lo dispuesto en la ya citada Ley 12/2002. Dicho esto, se añade que, debido a los distintos momentos en los que se ha producido el traspaso de las competencias en las diferentes comunidades autónomas, se ha configurado un régimen competencial singular para la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con el ejercicio de las funciones ejecutivas sobre políticas activas de empleo, diferente al que es común en el resto, singularidad que ha sido ignorada por el RDL 16/2014, al igual que ha ocurrido en otros supuestos normativos respecto a ese ámbito de ejecución de la legislación laboral en materia de políticas activas de empleo, que han sido cuestionados a través de los respectivos recursos de inconstitucionalidad (recurso núm. 6199-

2013 relativo al denominado “Plan Prepara”, así como el formulado frente a la Ley 18/2014, de 15 de octubre, con relación al Sistema Nacional de Garantía Juvenil). En todos estos casos, la legislación aprobada por el Estado tiene una doble cualidad, pues, de un lado, es una norma sustantiva que lleva a cabo la regulación material de las medidas que contempla en materia de «legislación laboral», y, de otro lado, constituye una norma de carácter organizativo. El esquema organizativo que dibuja se ajusta al sistema general competencial existente antes de materializarse en el año 2010 la transferencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco, aplicando al ámbito de la ejecución de las políticas activas de empleo el sistema de financiación autonómico de régimen común.

Al hilo de todo lo dicho, la parte recurrente añade que la expuesta peculiaridad competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco en esta materia afecta, también, a la aplicación del art. 13.h) de la citada Ley de Empleo, norma de distribución territorial del ejercicio de competencias ejecutivas que establece un supuesto de gestión directa por el Estado a través del SEPE. Se precisa, al respecto, que el referido supuesto de reserva competencial (introducida en la Ley de Empleo por el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero) se produjo con posterioridad al traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de los medios para la ejecución de la legislación laboral en materia de políticas activas de empleo, llevado a cabo mediante el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre. Pues bien, a tenor de lo dispuesto en el apartado C.10 de esta norma, la reserva competencial a favor del SEPE contenida en el actual art. 13, h) de la Ley de Empleo, únicamente tendrá efectividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el supuesto de que la actuación o programa concreto no tenga incidencia en su ámbito territorial.

Insistiendo, pues, en que se debe respetar el nivel competencial asumido por la Comunidad Autónoma del País Vasco, la parte recurrente indica que el Real Decreto de traspaso anteriormente citado no atribuye ninguna competencia sino que se limita a modalizar el ejercicio de las atribuidas por el Estatuto de Autonomía. En tal sentido, trae a colación la doctrina constitucional sobre los decretos de transferencias, y, en particular, la STC 86/1989, de 11 de mayo (FJ 10), según la cual “si bien no podría el legislador estatal modificar unilateralmente el contenido del alegado decreto de transferencia, nada impide que una ley que incorpore las bases de la regulación de una materia aplique de manera distinta a un decreto de transferencias anterior el criterio delimitador del ámbito de aplicación de las competencias autonómicas”. Con base a ello, sostiene el Gobierno Vasco que la atribución competencial de las funciones de gestión y



financiación de la ayuda económica complementaria del “PAE” no puede calificarse como “base[s] de la regulación de la materia” en los términos expuestos por la citada STC, ni desde el punto de vista formal ni material, en tanto que se trata de una normativa elaborada por el legislador ordinario “laboral”, en el ejercicio de su título competencial para dictar “legislación laboral”, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas (art. 149.1.7ª CE), que regula un aspecto estrictamente organizativo interno y de índole adjetiva presupuestaria, que no afecta, por tanto, al nivel competencial y financiero asumido por la Comunidad Autónoma del País Vasco por el art. 12.2 de su Estatuto de Autonomía y materialmente asumido por el Real Decreto 1441/2010. Señala, igualmente, que de la STC 111/2012, de 24 de mayo, se puede deducir que, de no existir en el real decreto de transferencia una previsión que pudiera ser interpretada como “base competencial” suficiente, que posibilite una eventual y ulterior reasunción por el Estado de funciones que han sido objeto de traspaso, la ley estatal no podrá afectar de forma legítima a la competencia trasferida a la comunidad autónoma. Teniendo en cuenta tal pronunciamiento, se concluye indicando que no concurre en el presente caso el condicionante requerido por el Tribunal Constitucional en esa Sentencia, al no contener el Real Decreto 1441/2010 previsión alguna que pudiera ser interpretada como “base competencial” para que el Estado pudiera recuperar la competencia ejecutiva discutida.

En suma, y como consecuencia de los anteriores razonamientos, el Gobierno Vasco sostiene que la atribución por el RDL 16/2014 a favor del Estado, a través del SEPE, de las competencias para acordar la incorporación al “PAE”, así como de las bajas y reincorporaciones, para la financiación de la ayuda económica complementaria del citado programa y la atribución de competencias de gestión y pago de esa ayuda, funciones todas ellas de «ejecución» de la legislación laboral (que fueron objeto de transferencia por el Real Decreto 1441/2010), ignora de forma absoluta la competencia genérica de la Comunidad Autónoma del País Vasco de ejecución de la legislación laboral y la competencia concreta en materia de políticas activas y fomento del empleo, conculcando el orden constitucional de distribución de las competencias atribuidas a esa Comunidad Autónoma.

El escrito del recurso concluye aclarando que esa vulneración constitucional se plasma en los siguientes preceptos: art. 1, en cuanto atribuye la gestión de la ayuda económica de acompañamiento al SEPE; art. 3, apartado a) 7º y b), al imponer a los beneficiarios del “PAE” la obligación de facilitar una serie de informaciones al SEPE, precisas para la gestión de la ayuda económica de acompañamiento; art. 4, en tanto que regula el procedimiento de solicitud e

incorporación al programa y atribuye al SEPE la competencia para dictar resolución reconociendo la incorporación del trabajador al programa; art. 5, apartados cuarto y quinto, por cuanto atribuye al SEPE el conocimiento y resolución de las bajas y reincorporaciones al programa; art. 6, apartado sexto, porque impone al servicio público de empleo autonómico la obligación de comunicar al SEPE una serie de informaciones precisas para la correcta gestión de la ayuda económica de acompañamiento del programa; art. 7, que, luego de reconocer la competencia del SEPE para proceder a la admisión del programa y al reconocimiento de la ayuda, señala que el pago periódico de la misma se realizará por el SEPE; art. 9, apartados primero y tercero, que señala que la ayuda económica se realizará con cargo al presupuesto del SEPE y generaliza el procedimiento de asignación de los fondos para la ejecución de este programa mediante los criterios aprobados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, desconociendo el mecanismo de relación financiera entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en esa cuestión concreta, de conformidad con lo establecido en el art. 41 EAPV y del acuerdo de transferencia aprobado por el RD 1441/2010; disposición adicional primera, que habilita al SEPE para desarrollar el procedimiento de concesión y pago de ayudas, así como para establecer los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información en el ámbito del programa; disposición adicional segunda, que plasma la distribución de las competencias atribuyendo al SEPE las competencias discutidas en este recurso; disposición final primera, en cuanto señala que el RDL 16/2014 se dicta al amparo del título competencial contenido en el art. 149.1.13ª CE y califica de forma implícita actuaciones de gestión y de ejecución de la legislación laboral como legislación laboral *ex art. 149.1.7ª CE*; y disposición final sexta, que habilita al SEPE para dictar cuantas resoluciones sean precisas para el desarrollo de ese Real Decreto Ley, habilitación que necesariamente se limitará a disposiciones de tipo organizativo, que corresponden a la Comunidad Autónoma, a la vista de la habilitación contenida en la disposición adicional primera.

Por todo ello, se solicita que los anteriores preceptos reglamentarios sean declarados inconstitucionales y nulos, por vulneración del art. 149.1.7ª CE, en relación con el art. 12.2 EAPV, al no respetar el orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, que se declare que las competencias controvertidas corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Por providencia de 28 de abril de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, dando traslado de la demanda y

documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes, con publicación de la incoación del proceso en el Boletín Oficial del Estado (lo que se llevó a efecto en el BOE núm. 103, de 30 de abril de 2015).

3. El día 6 de mayo de 2015 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Abogado del Estado solicitando que se le tuviese personado en el presente recurso, así como una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones de ocho días más.

4. El día 6 de mayo de 2015 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se trasladaba el acuerdo de personación de esta Cámara en el procedimiento y de ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante providencia con fecha de 7 de mayo de 2015 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito del Abogado del Estado y concederle la prórroga solicitada.

6. Por escrito presentado en el Registro de este Tribunal con fecha de 7 de mayo de 2015, se recibió una comunicación del Presidente del Congreso de los Diputados, por la que ponía en conocimiento de este Tribunal el acuerdo de personación de esta Cámara en el procedimiento y de ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

7. El día 3 de junio de 2015 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se solicitaba la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad

Antes de referirse a las vulneraciones constitucionales denunciadas, comienza su escrito haciendo mención del objetivo al que obedece el “PAE”, a su contenido, así como a la distribución de competencias en la materia entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. Asimismo, indica que, aunque la

disposición final primera del RDL 16/2014 establece que la norma se dicta al amparo del art. 149.1.7ª y 13ª CE, considera que hay en esa disposición una omisión puesto que la previsión de la creación y gestión por parte del SEPE de una prestación o ayuda de acompañamiento económica se fundamenta, además, en el título competencial de legislación básica y gestión económica de la seguridad social previsto en el art. 149.1.17ª CE.

A continuación, el Abogado del Estado pasa a analizar los motivos de impugnación del recurso recordando que el Gobierno Vasco alega la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias y del Estatuto de Autonomía del País Vasco, por entender que corresponde a la Administración de dicha Comunidad Autónoma la gestión del “PAE”, y, en concreto, la gestión y financiación de la ayuda económica de acompañamiento que actualmente corre a cargo del SEPE. El Gobierno Vasco sostiene, al respecto, que la referida ayuda económica no puede ser gestionada por el SEPE al no ser una prestación por desempleo sino una subvención pública enmarcada en las políticas activas de empleo cuya gestión corresponde a esa Comunidad Autónoma, siendo financiada mediante un crédito extraordinario y no a cargo del presupuesto del Servicio Público de Empleo o de un remanente de crédito de ese organismo.

Según el Abogado del Estado, la cuestión fundamental que plantea el recurso es la calificación de la ayuda económica prevista por el Real Decreto-Ley impugnado. Efectivamente, señala que no existen dudas de constitucionalidad sobre la vertiente normativa del “PAE”, que se reconoce como competencia estatal (art. 149.1.7ª CE), sino respecto de los aspectos ejecutivos del plan (concretamente, con relación a la naturaleza de la prestación y su gestión por el SEPE). Dicho esto, señala, respecto a la referida ayuda económica, que se trata de una prestación que se encuadra en el régimen económico de la Seguridad Social y que no impide tal afirmación el hecho de que el precedente “Plan Prepara” (regulado por el Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, por el que se regula el programa de recualificación profesional de las personas que agotan su prestación por desempleo) calificase a la ayuda económica en él contemplada como una subvención pública. La opción acogida en el “PAE” no puede tildarse, a juicio del Abogado del Estado, como arbitraria, artificiosa o desproporcionada, al encajar legítimamente en las competencias estatales como prestación por desempleo en el régimen económico de la Seguridad Social. Que este título competencial no sea mencionado por el RDL 16/2014, no sería más que un defecto de técnica legislativa, correspondiendo la calificación de las materias, en todo caso, al Tribunal Constitucional.

Dicho esto, y a los efectos de fundamentar que la referida ayuda no es una manifestación del poder del Estado de otorgar subvenciones, sino una prestación por desempleo encuadrable en la materia de régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17ª CE), el Abogado del Estado comienza rebatiendo las afirmaciones de la parte recurrente en torno a la naturaleza jurídica de la ayuda económica incluida en el “PAE”. Señala que, aunque la misma forma parte de un programa dirigido a activar el empleo, eso no implica –como pretende el Gobierno Vasco– que tenga la naturaleza jurídica de política activa de empleo. En tal sentido, señala que el “PAE” es un programa incluido en la acción protectora por desempleo, haciendo alusión en este extremo a lo señalado en el art. 9.1 del RDL 16/2014, en virtud del cual la financiación de la ayuda económica en cuestión se incluirá dentro de la acción protectora por desempleo y se realizará con cargo al presupuesto del SEPE.

Tal inclusión en la acción protectora por desempleo nos conduce al art. 206 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), que incluye en la acción protectora, no solo prestaciones económicas sino, además, “acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados”, esto es, la condición de beneficiario implica su participación activa en acciones de inserción que constituyen un derecho y una obligación. Así pues, se puntualiza que el “PAE” (incluida su ayuda económica) es una medida compleja de acción protectora por desempleo, que vincula el pago de una prestación a la realización de acciones específicas de políticas activas de empleo. La ayuda económica está integrada, por lo tanto, en la acción protectora y tiene naturaleza de prestación por desempleo, de acuerdo con lo establecido en la disposición final quinta de la LGSS, que permite al Gobierno ampliar la cobertura de la contingencia de desempleo a otros colectivos.

El Abogado del Estado afirma después que la compatibilidad entre la ayuda económica examinada y el trabajo no puede constituir un argumento para negar su consideración como prestación por desempleo, en tanto que sí es posible compatibilizar la percepción de las prestaciones con el trabajo en los términos previstos en el art. 228.4 LGSS, o atendiendo a lo dispuesto en el art. 2, del Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. En cuanto a la referencia que realiza la parte recurrente a las rentas de integración social, precisa que las mismas se incardinan dentro de la competencia recogida en el art. 148.1.20ª CE, es decir, dentro de las

competencias que pueden asumir las comunidades autónomas, mientras que el “PAE” se sitúa en los títulos recogidos en el art. 149.1.7ª, 13ª y 17ª CE.

Posteriormente, prosigue diciendo que el régimen económico de financiación de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social es totalmente independiente de los servicios sociales y que la confusión entre ambos sistemas de protección implica una perversión en el sistema de financiación del Estado y de las Comunidades Autónomas, ya que permitiría que los servicios sociales de estas últimas se financiaran, en parte, con fondos que no perciben en aplicación del sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.

Prosigue diciendo el Abogado del Estado que no son ciertas las coincidencias que intenta destacar el Gobierno Vasco entre las ayudas económicas recogidas en el “PAE” y en el “Plan Prepara”, dado que la ayuda económica prevista en este último, al tratarse de una subvención, no se integra en el sistema de protección de la Seguridad Social, destacando, además, que tal ayuda resulta compatible con la percepción de rentas mínimas de inserción e incompatible con la realización del trabajo por cuenta propia o ajena.

Con relación a las consideraciones realizadas por el Gobierno Vasco sobre las competencias autonómicas en materia de ejecución de la legislación laboral, en virtud del traspaso materializado por el Real Decreto 1441/2010, señala el Abogado del Estado que hay que tener en cuenta que parten de la calificación como política activa de empleo de la ayuda económica prevista en el “PAE”, por lo que deben ser desestimadas. Niega, asimismo, que la atribución que hace el RDL 16/2014 al SEPE de competencias para la gestión y el pago de la ayuda económica constituya –como afirma el Gobierno Vasco– una referencia accidental o puramente instrumental, sino que es una manifestación de que nos encontramos ante una ayuda incluida en la protección por desempleo. Y a la misma conclusión se llega si se atiende al régimen de impugnación de las resoluciones dictadas en materia del “PAE”. Mientras que en el caso del “Plan Prepara” se sustancian a través de la vía contencioso-administrativa, por tratarse de una «subvención», en el presente caso las decisiones son recurribles en el orden social, previa reclamación al SEPE, de conformidad con el art. 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

En definitiva, señala el Abogado del Estado que, por más que la parte recurrente reclame la gestión íntegra del “PAE”, incluida la ayuda económica, con base a la existencia de un régimen

singular más extenso que el de otras Comunidades Autónomas, hay que concluir que la naturaleza de aquella es la de una prestación de la acción protectora de desempleo, por lo que corresponde al Estado su gestión a través del SEPE, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 13.j) de la Ley 56/2003, de Empleo, y no en el art. 13.h) como ocurre con el “Plan Prepara”. Todo lo dicho, permite incluir estas prestaciones, a juicio del Abogado del Estado, en la materia de «régimen económico de la Seguridad Social» (art. 149.1.17ª CE), sobre el que el Estado tiene competencia legislativa íntegra y también competencias en materia prestacional. Conforme ha precisado la doctrina constitucional, se pretende con ello el mantenimiento de un régimen público, único y unitario de Seguridad Social, con titularidad y disponibilidad directa estatales de sus fondos, luego es competencia exclusiva del Estado la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema. Y ello implica admitir que el Estado ejerce facultades normativas y de gestión o ejecución del régimen económico, así como de disposición directa de los fondos de la Seguridad Social destinados a los servicios o a las prestaciones de la Seguridad Social.

Llegados a este punto, el Abogado del Estado efectúa algunas aclaraciones sobre las alegaciones adicionales realizadas en el recurso del Gobierno Vasco, puntualizando al respecto:

1º) Que ha existido tradicionalmente en el sistema español de protección por desempleo la existencia de programas que vinculan la percepción de una prestación por desempleo con la realización de actuaciones de activación o búsqueda de empleo por sus beneficiarios (por ejemplo, en el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo). De este modo, el art. 3 del RDL 16/2014 recoge una serie de obligaciones de activación de sus beneficiarios que no tienen reflejo en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, ya que no se trata de actividades a realizar por el organismo público sino por el beneficiario de la prestación. En suma, la prestación de servicios a perceptores de prestaciones por desempleo no se puede configurar como una especialidad, tal y como pretende el Gobierno Vasco (el propio art. 27 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, regula la prestación de servicios de políticas activas de empleo a perceptores de prestaciones por desempleo).

2º) En lo que a la financiación de la ayuda económica del “PAE” se refiere, recuerda que puede llevarse a cabo mediante transferencia de fondos desde los créditos destinados a financiar las prestaciones por desempleo o mediante remanente de tesorería del organismo, y que fue esta

segunda fórmula la utilizada en este caso. De cualquier modo, la utilización de un mecanismo u otro de financiación no incide en la competencia de su gestión o pago.

3º) Por lo que se refiere a la alegada contradicción del art. 9 del RDL 16/2014 (financiación de la ayuda económica) con el concierto económico se hacen dos precisiones. De un lado, en cuanto a la financiación de la prestación, se subraya que se trata de una prestación por desempleo en el ámbito del título competencial de gestión económica de la Seguridad Social, por lo que se excluye, por su propia naturaleza, la aplicación del modelo de financiación del concierto económico. De otro lado, respecto de la financiación por parte del Estado a las Comunidades Autónomas del extraordinario que cause las exigencias del “PAE” en el ámbito de las políticas activas de empleo (art. 9.2), señala el Abogado del Estado, que tal financiación estatal no es contraria al sistema de concierto económico porque la ley no prejuzga cómo han de cuantificarse las partidas presupuestarias dedicadas por el Estado a auxiliar los servicios de empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ni su imputación al cupo. En otras palabras, se indica que no existe en este sentido más que un juicio de intenciones sobre cómo ha de desarrollarse el RDL 16/2014, y que, en el momento de su desarrollo, será cuando el Gobierno Vasco pueda plantear, si es el caso, lo que estime oportuno sobre el régimen de distribución e imputación de la financiación correspondiente.

Por todo ello, el Abogado del Estado termina su escrito de alegaciones solicitando que se inadmita o, subsidiariamente, se desestime en su integridad el recurso promovido por el Gobierno Vasco.

8. Por providencia de 19 de diciembre de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra los artículos 1; 3, apartados a) 7º y b); 4; 5, apartados 4º y 5º; 6, apartado 6º; 7; 9, apartados 1º y 3º; disposiciones adicionales primera y segunda; y disposiciones finales primera y sexta, del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el



Programa de Activación para el Empleo (en lo sucesivo, RDL 16/2014), por presunta vulneración del art. 149.1.7ª de la Constitución, en relación con el art. 12.2 EAPV.

Según la parte recurrente, las normas impugnadas infringirían el marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral dictada por el Estado, dado que correspondería a esa Comunidad Autónoma la gestión del Programa de Activación para el Empleo (PAE) al amparo de lo previsto en el art. 10.25 EAPV y, concretamente, la gestión y financiación de la ayuda económica de acompañamiento prevista en ese Programa, que es asignada al Servicio Público de Empleo Estatal por la norma impugnada.

A través de la impugnación de los citados preceptos se cuestiona la gestión centralizada del “PAE” por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), por los siguientes motivos:

- En relación con el art. 1, al atribuirle la gestión de la ayuda económica de acompañamiento contemplada en ese Programa.
- Respecto del art. 3, apartados a) 7º y b) porque impone a los beneficiarios la obligación de facilitarle información para la gestión de tal ayuda.
- El art. 4 es impugnado, en cuanto que reconoce al SEPE la competencia para resolver las solicitudes de incorporación.
- Por lo que se refiere al art. 5, apartados 4º y 5º, en la medida en que asigna al SEPE el conocimiento y resolución de las bajas y reincorporaciones.
- La impugnación del art. 6, apartado 6º obedece a que impone al servicio público de empleo autonómico la obligación de comunicar al SEPE una serie de informaciones precisas para la correcta gestión de la ayuda.
- El art. 7 es impugnado porque dispone que le corresponde al SEPE el pago periódico de la ayuda precitada.
- En lo que atañe al art. 9, apartados 1º y 3º, porque establece que se realizará tal pago con cargo al presupuesto del SEPE, desconociendo la singularidad de esa Comunidad Autónoma (derivada del art. 41 EAPV y del acuerdo de transferencia aprobado por el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre).
- La disposición adicional primera es recurrida porque habilita al SEPE para desarrollar el procedimiento de concesión y pago de ayudas, así como para establecer los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio en el ámbito del Programa.

- La disposición adicional segunda, por cuanto plasma la distribución de las competencias y le atribuye las competencias controvertidas en este recurso al referido organismo estatal.
- La disposición final primera es incluida en el recurso porque señala que el RDL 16/2014 se dicta al amparo del título competencial contenido en el art. 149.1.13ª CE, cuando contempla implícitamente actuaciones de gestión y ejecución de la legislación laboral, incardinables en el concepto de «legislación laboral» al amparo del art. 149.1.7ª CE.
- La disposición final sexta, al habilitar al titular de la Dirección General del SEPE para dictar cuantas resoluciones sean precisas para el desarrollo de ese Real Decreto Ley.

Por su parte, 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, en tanto que la ejecución del “PAE” (y más en concreto, de su ayuda económica de acompañamiento) corresponde al Estado a través del SEPE, al tratarse de una prestación por desempleo encuadrable en la materia de «régimen económico de la Seguridad Social» (art. 149.1.17ª CE).

2. Con carácter previo al examen de los motivos de inconstitucionalidad alegados, hemos de declarar que no procede acoger la propuesta de inadmisión formulada por el Abogado del Estado, en la medida en que no ha aportado carga alegatoria que sirva de fundamento a su pretensión. En efecto, en su escrito de alegaciones, el Abogado del Estado se ha limitado a abordar la impugnación de las cuestiones y argumentos de fondo sostenidos por el Gobierno Vasco en su recurso sin que haya agregado otros que, de modo específico, se hayan encaminado a sostener la inadmisibilidad de aquel, por lo que, no habiendo una mínima argumentación para solicitar dicha inadmisibilidad, hemos de desestimar *a limine* esta inicial pretensión. Incumbe al que formula una petición de esta naturaleza, razonar ante el Tribunal los motivos de la misma, proporcionando, al menos, los datos mínimos suficientes para conocer la base de dicha pretensión a fin de poder analizarla. En este caso, este requisito no se ha cumplimentado al no levantarse la carga argumental mínima exigible, por lo que habremos de entrar, seguidamente, en el enjuiciamiento del fondo del asunto (STC 58/2017, de 11 de mayo, FJ 2).

Además de lo anterior, resulta preciso realizar, también, unas consideraciones previas sobre la subsistencia del objeto del recurso, en la medida en que el contenido de algunos de sus preceptos ha sido modificado con posterioridad.

Así, hay que señalar que el art. 3.b) de la norma de referencia ha sido modificado por el apartado 2º del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, en el sentido de sustituir la referencia al “*Servicio Público de Empleo Estatal*” por la del “*Servicio Público de Empleo en el que se encuentre inscrito como demandante de empleo*”, añadiéndose que la acreditación de búsqueda activa de empleo se efectuará “*en el modelo establecido por el Servicio Público de Empleo correspondiente y contendrá, al menos, la especificación de las acciones de búsqueda activa de empleo realizadas y la fecha en que se ha realizado dicha acreditación; seguidamente, el Servicio Público de Empleo comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada*”. Asimismo, al enumerar ese apartado, las actuaciones de búsqueda activa de empleo, junto a las menciones que se efectúan de los Servicios Públicos de Empleo, se añaden ahora referencias a las agencias de colocación.

Por su parte, el art. 4 ha sido modificado, también, tanto por el apartado 2º del artículo único del Real Decreto-ley 1/2016, como por el apartado 3º del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017, en lo relativo a la ampliación del plazo para efectuar la solicitud de incorporación al “PAE”, hasta el 15 de abril, respectivamente, de 2017 y de 2018.

Finalmente, el art. 6.6 se ha visto afectado por el apartado 5º del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017, que añade en su letra a) “*la acreditación de la búsqueda activa de empleo*” como uno de los datos objeto de comunicación al SEPE.

Una vez concretadas las modificaciones realizadas en los preceptos impugnados, hemos de recordar que la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, toda vez que, en estos supuestos, si la norma objeto del conflicto es sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales que la anterior, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (por todas, la STC 40/2016, de 3 de marzo, FJ 3).

Por consiguiente, dado que las modificaciones operadas afectan a las obligaciones de activación para la incorporación y mantenimiento en el programa a cargo del desempleado, a la ampliación del plazo de solicitud de admisión y a los datos que deben ser comunicados al SEPE por los correspondientes servicios públicos de empleo, hay que concluir que subsiste el objeto del presente proceso, por cuanto que los motivos de inconstitucionalidad alegados se centran en una controversia competencial que se mantiene viva, circunstancia que obliga a este Tribunal a realizar el enjuiciamiento constitucional demandado.

3. Una vez realizadas las anteriores puntualizaciones, procede ya adentrarse en la resolución del motivo de impugnación relativo a la infracción del art. 149.1.7ª CE, en relación con el art. 12.2 del EAPV, que es la cuestión de fondo suscitada por el recurso.

Como ha quedado recogido ampliamente en los antecedentes, el Gobierno Vasco considera que la asunción de la gestión centralizada del “PAE” por el Estado, y, más concretamente, de la gestión y financiación de su “*ayuda económica de acompañamiento*”, ignora la competencia autonómica de ejecución en materia de legislación laboral, que le corresponde en virtud de lo previsto en el art. 12.2 EAPV. Por su parte, para el Abogado del Estado, dado que la controversia gira en torno a la naturaleza de la “*ayuda económica de acompañamiento*” y su gestión por el SEPE, la misma constituiría una prestación por desempleo encuadrable en la materia de “*régimen económico de la Seguridad Social*” (art. 149.1.17ª CE), sobre la que el Estado, no solo tiene competencia legislativa íntegra, sino también competencias en materia prestacional, por lo que le correspondería su gestión.

Teniendo carácter competencial la controversia trabada, antes de comenzar con el análisis de los distintos preceptos impugnados, es preciso concretar su encuadramiento en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Para ello, resulta necesario analizar, previamente, la naturaleza del “*Programa de Activación para el Empleo*” (PAE) y, en concreto, de la “*ayuda económica de acompañamiento*” que el mismo incorpora. En este sentido, como su normativa reguladora indica, el PAE es un programa específico y extraordinario de carácter temporal dirigido a personas desempleadas de larga duración, carentes de protección por desempleo (o de renta activa de inserción), sin ingresos superiores a un determinado porcentaje del salario mínimo interprofesional y con responsabilidades familiares. Su objetivo es la activación y la inserción laboral de sus beneficiarios, comprendiendo para ello políticas activas de empleo, actuaciones de

intermediación laboral y una “*ayuda económica de acompañamiento*”, que se abona por el SEPE, tiene una duración máxima de seis meses y una cuantía igual al 80 por ciento del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual, estando vinculado su reconocimiento, tanto a la realización por el solicitante de, al menos, tres acciones de búsqueda activa de empleo, como a la asignación del correspondiente itinerario individual y personalizado de empleo.

Así las cosas, es preciso señalar en este momento que, con relación a la gestión de un programa de igual índole, este Tribunal ha tenido recientemente la oportunidad de pronunciarse en la STC 100/2017, de 20 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 6199-2013 formalizado por el Gobierno Vasco contra determinadas disposiciones del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorrogaba el programa de recualificación profesional de las personas que agotaran su protección por desempleo y se adoptaban medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

Efectivamente, a través de ese recurso, fueron impugnadas algunas de las normas que regulaban el citado programa de recualificación conocido como “Plan Prepara”, con motivo de la atribución al Estado de la competencia de reconocimiento, concesión y pago de la “*ayuda económica de acompañamiento*” en él incorporada. El citado Plan estaba también diseñado para activar el empleo de personas desempleadas sin derecho a prestación por desempleo, quedando sus beneficiarios igualmente obligados a participar en políticas activas de empleo, a través de un itinerario individualizado y personalizado de inserción dirigido por orientadores y promotores de empleo, pudiendo recibir, en caso de carencia de rentas, una “*ayuda económica de acompañamiento*” equivalente al 75 por ciento del indicador público de renta de efectos múltiples mensual (o del 85 por ciento si el beneficiario tenía cargas familiares), con una duración máxima de seis meses.

Conforme a lo que antecede, es posible afirmar, en contra de lo mantenido por el Abogado del Estado, que nos encontramos ante unas medidas (tanto en el entonces “Plan Prepara” como en el actual “PAE”) que intentan incentivar la contratación de desempleados de larga duración en condiciones especialmente vulnerables, a través de acciones de políticas activas de empleo que faciliten su retorno al mercado laboral. El diseño de los respectivos Programas se asienta, ciertamente, sobre la idea de la existencia de una responsabilidad compartida entre sus beneficiarios y los servicios públicos de empleo. De un lado, les corresponde a estos últimos la evaluación, orientación y seguimiento individualizado del desempleado, por medio del

nombramiento de tutor o del respectivo personal orientador, así como del diseño de un itinerario personalizado de empleo. De otro lado, sobre los beneficiarios recae la asunción de un compromiso de actividad, la realización de búsquedas activas de empleo y la participación en las acciones previstas en su propio itinerario de empleo. Ambos Programas coinciden, también, en la incorporación de una medida complementaria, denominada “*ayuda económica de acompañamiento*”, que es de carácter temporal y está prevista para los desempleados más necesitados que no superen un determinado nivel de rentas, dando así respuesta a sus específicas circunstancias con el objetivo de facilitarles su participación en las distintas acciones que se les proponga de búsqueda de empleo y de mejora de su empleabilidad.

A la vista de las similitudes indicadas entre los dos programas, hemos de trasladar al caso que ahora nos ocupa el encuadramiento competencial que realizamos, con relación al “Plan Prepara”, en la citada STC 100/2017, de 20 de julio, en la que consideramos que la competencia para gestionar el referido Plan y, concretamente, su ayuda económica, debía encuadrarse en la materia de “*fomento del empleo*”, vinculada al art. 149.1.13ª CE [FJ 5 b)], pero en la que «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” [FJ 5 c)].

Ciertamente, al igual que en el recurso resuelto por la STC 100/2017, el supuesto ahora enjuiciado se refiere a una movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo, esto es, ante «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. 149.1.13ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. De este modo, “[e]l Estado ostenta, pues, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª 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. 149.1.7ª CE». Por su parte, -añadíamos- «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”». [STC 100/2017, FJ 5 c)]

Ahora bien, 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» [FJ 5 c)].

4. Partiendo de lo anterior, es preciso entrar en el examen de los preceptos impugnados, que atribuyen al Estado (a través del SEPE) el reconocimiento, concesión y pago de la “*ayuda económica de acompañamiento*” del Programa de Activación para el Empleo, a fin de determinar si su gestión centralizada resulta respetuosa con la competencia autonómica de ejecución en la materia.

a) Del mismo modo que concluimos respecto del “Plan Prepara” en la citada STC 100/2017, no concurren circunstancias que justifiquen una gestión centralizada por el SEPE de la ayuda controvertida. El legislador estatal ha realizado un diseño pormenorizado del régimen de la ayuda económica de acompañamiento del “PAE” que «determina una actividad ejecutiva reglada en alto grado, donde las funciones de reconocimiento, concesión y pago requieren constatar y cumplir las condiciones y los términos fijados por la normativa del Estado, de tal forma 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», sin que la asunción por el SEPE de las funciones ejecutivas de concesión y pago de la ayuda económica tenga justificación alguna [FJ 6 b)].

Tal conclusión determina que, respecto de la relación de preceptos que han sido impugnados, haya que considerar, de modo general, que la atribución que la normativa reguladora del citado Programa efectúa al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para que sea este el encargado de ejercer las funciones de concesión y pago de su “ayuda económica de acompañamiento” deba considerarse como inconstitucional y nula, por corresponder a la competencia de los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas. En concreto, este pronunciamiento afecta a los preceptos que, a continuación, se detallan:

- Art. 1: Únicamente los términos “gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal” recogidos en el apartado 2.

- Art. 3: Apartados a) 2º, por conexión al amparo de lo dispuesto en el art. 39 Uno LOTC, y 7º: Tan sólo los términos “y al Servicio Público de Empleo Estatal”; respecto del apartado b), aun cuando el citado apartado, como se ha destacado *supra*, ha sido modificado posteriormente por el art. Único apartado 2 del Real Decreto-Ley 7/2017, de 28 de abril, en el sentido de sustituir la referencia al “Servicio Público de Empleo Estatal” por la de “Servicio Público de Empleo en el que se encuentre inscrito como demandante de empleo”, en la medida en que el texto impugnado es el inicialmente recogido en el apartado de referencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad ha de referirse a aquel.

- Asimismo, se declaran inconstitucionales y nulas las referencias que se hacen al “Servicio Público de Empleo Estatal” contenidas en los arts. 4 (apartados 1, párrafo segundo; 2, párrafo primero; 3 y 4) 5 (apartados 4 y 5, párrafo segundo), 6 (apartado 6), 7 (párrafo primero y letra d) y 8, apartado 2, párrafo tercero y apartado 3, párrafo segundo, por conexión, al amparo de lo dispuesto en el art. 39 Uno LOTC.

- Finalmente, por su conexión con las referencias declaradas inconstitucionales y nulas, también debe extenderse este pronunciamiento al párrafo segundo del art. 4, apartado 2 y al apartado 6 del art. 6. En ambos casos porque, en la medida en que deban ser los Servicios Públicos de Empleo competentes de las Comunidades Autónomas los que hayan de asumir las funciones de gestión y ejecución del PAE, no será necesario dar “traslado de la solicitud” de incorporación a los mismos ni tampoco la comunicación al SEPE, a los fines que establecía dicho apartado.

Por igual motivo, también resulta inconstitucional y nula la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 16/2014, de referencia, en cuanto que habilita al SEPE para desarrollar el procedimiento de concesión y pago de las ayudas referidas, así como para establecer los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información con los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y las agencias de colocación cuando actúen en colaboración con aquellos.

b) También se impugna el art. 9 (apartados 1º y 3º) del Real Decreto-Ley 16/2014, según el cual la ayuda económica de acompañamiento del “PAE” se realizará “*con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal*” y la asignación de los fondos se efectuará conforme a los “*criterios aprobados en la respectiva Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 2015, en los términos dispuestos en las normas o convenios que fijen, entre otras cuestiones las condiciones de gestión de estos fondos de acuerdo con lo establecido en el art. 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*”. Como se ha visto anteriormente, para el



Gobierno Vasco recurrente, la realización del pago de la ayuda con cargo al presupuesto del SEPE desconocería la singularidad derivada del art. 41 EAPV y del acuerdo de transferencia aprobado por el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre.

Esta denunciada infracción constitucional ha de ser rechazada por el mismo motivo que señalamos en la STC 100/2017, respecto a la impugnación de la disposición relativa a la financiación de la ayuda del “Plan Prepara”, dado que «recae sobre una disposición que no consigna centralizadamente unos fondos, sino que se limita a indicar que (...) la referida ayuda (...) se financiará con cargo al presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo, previendo la futura habilitación de créditos al efecto, sin establecer indicación alguna sobre el modo de gestión final de tales fondos» (FJ 7).

Por lo demás, como señala el Abogado del Estado, la forma de financiación del PAE no puede considerarse contraria al sistema de concierto económico porque, no solo la ley no prejuzga cómo han de cuantificarse las partidas presupuestarias dedicadas por el Estado a auxiliar los servicios de empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino que tampoco determina su imputación al cupo.

c) Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 1, 3 [apartados a) 7º y b)], 4, 5 (apartados 4º y 5º), 6 (apartado 6º) y 7 del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, debe también declararse la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda, relativa a la distribución de competencias, en la medida en que atribuye al SEPE las competencias ejecutivas concernientes a la gestión y pago de la ayuda económica de acompañamiento del “PAE”.

d) Por lo que respecta a la disposición final primera, que indica que el RDL 16/2014 se dicta al amparo de lo establecido en el art. 149.1.7ª y 13ª de la Constitución, debemos rechazar la impugnación dado que, en los fundamentos jurídicos anteriores de la presente Sentencia, ya se ha analizado la adecuación constitucional de los preceptos impugnados, «sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico sobre esta disposición final, 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» [STC 100/2017, FJ 8.b)].

e) Por último, la disposición final sexta, relativa a las “*facultades de desarrollo*”, se impugna únicamente su inciso segundo, en virtud del cual “*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*". Tal habilitación genérica no se mantiene en el ámbito de la competencia normativa estatal *ex art. 149.1.13ª CE*, en relación con la gestión de la ayuda económica de acompañamiento del "PAE", por lo que resulta igualmente contraria al orden constitucional de distribución de competencias [en el mismo sentido, *STC 100/2017, FJ 8 a*]. En consecuencia, debe declararse también inconstitucional y nulo este párrafo segundo de la disposición final sexta del Real Decreto-ley 16/2014.

5. Antes de pronunciar el fallo, debemos precisar los efectos o consecuencias jurídicas que este debe tener en relación con los actos administrativos firmes realizados en aplicación de los preceptos cuestionados.

Por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la declaración de inconstitucionalidad y nulidad contenida en la presente sentencia 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) (en los mismos términos, *STC 100/2017, FJ 9*).

## **F A L L O**

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1571-2015, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y, en consecuencia:

1º Declarar inconstitucional y nula la referencia al "Servicio Público de Empleo Estatal" recogida en los preceptos del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo que, a continuación, se detallan:

- Arts. 1 (apartado 2), 3 [apartados a) 2º y 7º y b)], 4 (apartados 1, párrafo segundo; 2, párrafo primero; 3 y 4) 5 (apartados 4 y 5, párrafo segundo), 7 (párrafo primero y letra d), 8

(apartado 2, párrafo tercero y apartado 3, párrafo segundo) y las disposiciones adicionales primera y segunda, así como el párrafo segundo de la disposición final sexta.

2º Declarar inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos: Arts. 4 (apartado 2, párrafo segundo), 6 (apartado 6).

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

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

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