



## COMENTARIO JURISPRUDENCIAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia 100/2017, de 20 de julio Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero / PLAN PREPARA

Esta sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra diversos preceptos 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 (Plan 'Prepara').

- 1 A los efectos de la correcta comprensión de esta sentencia, resulta conveniente realizar una breve descripción del denominado Plan Prepara. Se trata de un programa creado por el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, calificado como «*programa específico de carácter nacional*» (artículo 2,1) con una duración de seis meses (ha tenido sucesivas prórrogas hasta la actualidad), dirigido a las personas desempleadas que hayan agotado tanto la prestación como el subsidio por desempleo y no tengan acceso a ningún otro subsidio, lleven inscritas como demandantes de empleo al menos doce de los últimos dieciocho meses, tengan responsabilidades familiares y carezcan de rentas superiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional. Este programa incluye medidas de políticas activas de empleo (la realización de un itinerario individualizado y personalizado de inserción laboral así como la participación en medidas de políticas activas de empleo encaminadas a la recualificación y/o reinserción profesional) y una ayuda económica de acompañamiento por un importe del 75% del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM) durante un máximo de seis meses. La gestión de las dos primeras medidas se encomienda a los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, si bien la concesión y pago de la ayuda de acompañamiento se atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 h) 4 de la Ley 56/2003, de Empleo (actual artículo 18,h,5 del Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre).

- 2 El recurso se plantea al considerar que la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal de la gestión y financiación de la ayuda complementaria de acompañamiento del señalado programa conculca la distribución competencial entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado, argumentando básicamente la inconstitucionalidad del referido real decreto-ley, en primer lugar, por no concurrir la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad exigida por el artículo 86,1 de la Constitución; en segundo término, por conculcar el artículo 12,2 del Estatuto de Autonomía de Gernika, en relación con el artículo 149,1,7ª de la Constitución, y la transferencia aprobada mediante el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre; así como por último, de forma subsidiaria, aduciendo la quiebra de la asentada doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de subvenciones y ayudas públicas (STC 13/1992, de 6 de febrero FJ 15).
- 3 El Tribunal Constitucional, con anterioridad al inicio del examen de los argumentos del recurso, rechaza la objeción de inadmisibilidad alegada por la Abogacía del Estado, que considera extemporánea la impugnación ya que este Real Decreto-ley 1/2013 se limita a prorrogar por cuarta vez consecutiva el programa de recualificación profesional regulado en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, posteriormente modificado y adaptado por el Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, normas en su día no impugnadas por el Gobierno Vasco (FJ2).
- 4 Por otra parte, rechaza así mismo la alegada infracción del artículo 86,1 de la Constitución, al entender que *«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»* (FJ4).
- 5 En cuanto al fondo del asunto, el Tribunal analiza en términos generales el programa creado por la norma impugnada (Plan Prepara) y en particular la ayuda económica controvertida. Concluye que esta ayuda económica ostenta la naturaleza jurídica de subvención y se integra de forma unitaria e inseparable en un único programa de fomento del empleo junto con las actuaciones específicas de políticas activas que deben desplegar los servicios correspondientes de las comunidades autónomas, de las que resulta complementaria y subordinada.

Alcanza esta misma conclusión al argumentar por otra parte que *«es también indicativo que, mientras el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, 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)», añadiendo así mismo que resulta relevante a estos efectos su financiación «con cargo a fondos de empleo de ámbito nacional» y que expresamente se reconoce (artículo 12 del RDL 23/2012) su posible cofinanciación por el Fondo Social Europeo. A este respecto, el Tribunal cita de forma expresa el artículo 162 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que el Fondo Social Europeo 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 ello, mantiene que «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», incardinándose en la materia de fomento del empleo vinculada al artículo 149.1.13 de la Constitución, ya que (STC 22/2014, de 13 de febrero FJ4) es en este ámbito competencial donde reside la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo, actuación que aunque guarda conexión con la materia laboral en sentido estricto incide en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento al principio rector de la política social y económica de promoción de una política orientada al pleno empleo contenido en el artículo 40.1 de la Constitución, tratándose así de una materia distinta a la propiamente laboral a la que se refiere el artículo 149.1.7ª de la Constitución (FJ5b).

- 6 A continuación, y tras una breve mención a la competencia exclusiva reconocida en favor de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía» (artículo 10,25 del Estatuto de Gernika), se refiere al concepto constitucional de bases y a la delimitación competencial que en tal ámbito se contempla (FJ5c). Así, tras señalar que la competencia estatal en la materia (artículo 149.1 de la Constitución, apartados 11, 13 y 18) no se agota con las funciones legislativas, cabiendo el complemento reglamentario e incluso el ejecutivo o de gestión en la medida indispensable, recuerda la doctrina constitucional sobre el particular, que establece que «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).*

- 7 A partir de estos presupuestos pasa a valorar en el fundamento jurídico sexto si la impugnada gestión centralizada de la ayuda económica de acompañamiento, esto es, la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal de las actuaciones de ejecución consistentes en la concesión y pago de la misma, resulta respetuosa con el orden constitucional de distribución de competencias.

A tal fin, reiterando el encuadramiento de esta materia controvertida en la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.13 de la Constitución, se remite a la doctrina del propio Tribunal Constitucional sobre la delimitación competencial en materia de subvenciones y ayudas públicas, ubicando en concreto la cuestión controvertida objeto de este recurso en el supuesto b) del fundamento jurídico octavo de su sentencia de 6 de febrero de 1992 (STC 13/1992). Este supuesto 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, aun 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»*.

Recuerda el Tribunal que esta doctrina constitucional, a pesar del supuesto anteriormente relacionado, reconoce la posibilidad de atribuir a un órgano de la Administración del Estado la gestión directa de estas subvenciones o ayudas públicas, no obstante la eventual competencia autonómica, incluso de carácter exclusivo, sobre la materia en que recaigan las mismas, si bien reiterando el carácter excepcional de esta centralización. Para ello, además de la exigencia previa de que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia, su ajuste al orden constitucional de distribución de

las competencias en todo caso requerirá que tal gestión centralizada resulte imprescindible o ineludible para alcanzar alguna de las siguientes finalidades:

- Asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector.
- Garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.
- Evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

Además de este requerimiento general, esta doctrina exige además que la procedencia de la materialización concreta de esta señalada centralización excepcional *«habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate»* (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ8d, y STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ7).

- 8 Así, atendiendo a este último requerimiento, el Tribunal procede a valorar si la impugnada centralización se encuentra razonablemente justificada, para lo que señala de forma expresa que a estos efectos no resulta determinante la denominación del programa como de *«carácter nacional»*. En concreto, analiza si la reserva de la gestión en favor del Servicio Público de Empleo Estatal responde realmente de manera efectiva a las características exigidas para apreciar que concurren las circunstancias que justifican la gestión centralizada conforme a la doctrina constitucional,

De esta manera da cumplimiento a la previsión adelantada en sus pronunciamientos mediante los que rechazó los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco frente a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2012 y 2013 (STC 179/2016, de 20 de octubre FJ2, y STC 194/2016, de 16 de noviembre FJ2). En estas sentencias el Tribunal señaló respecto de la impugnación de la reserva de crédito contemplada de forma genérica en tales leyes para este fin (Plan Prepara) que su ajuste al orden constitucional de distribución competencial *«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»*.

Por tanto, además de la adecuada materialización de las referidas previsiones presupuestarias, el Tribunal Constitucional analiza así mismo el ajuste a su doctrina de la concreción de la previsión general contenida por su parte en el

artículo 13 h) 4 de la Ley 56/2003, de Empleo<sup>1</sup> (en idénticos términos que el actual artículo 18 h 5 del Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre), respecto del que señala que no es suficiente su encuadramiento formal dentro de los programas descritos en tal precepto.

El Tribunal analiza la norma impugnada y aprecia que el legislador estatal ha desplegado su competencia ex artículo 149.1.13 CE diseñando la actividad de concesión y pago de la prestación económica de acompañamiento con una regulación exhaustiva. De este modo, la actuación ejecutiva cuestionada consiste en una mera labor aplicativa de esta norma estatal consistente en la comprobación del cumplimiento por parte de los beneficiarios de los requisitos exigidos, que se limitan a la concurrencia de unos datos objetivos y a su participación en diversas acciones que desarrollan precisamente los servicios autonómicos de empleo. Por tal motivo, señala que *«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»*.

En segundo lugar, respecto de la alegación planteada por la representación procesal de la administración del Estado respecto de la incidencia que sobre su gestión puede causar la posible movilidad de los beneficiarios entre diversas comunidades autónomas en el desarrollo de su itinerario de inserción, el Tribunal rechaza la concurrencia de las circunstancias excepcionales exigidas por la doctrina constitucional para el desplazamiento en este caso de la gestión al Servicio Público de Empleo Estatal. Para ello recuerda la doctrina sobre este particular sentada por el Tribunal Constitucional, que considera que el traslado de la titularidad al Estado de una competencia que constitucionalmente corresponde a las comunidades autónomas como consecuencia del efecto supraterritorial de la actuación ejecutiva autonómica ha de ser excepcional, pudiéndose producir únicamente, en el sentido mantenido en la STC 194/2011, de 13 de diciembre FJ5, *«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*

---

<sup>1</sup> El Servicio Público de Empleo Estatal será competente para (h) gestionar los servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos. Estos servicios y programas serán (5º) 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 las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute de todos los potenciales beneficiarios.

*titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales».*

Abunda en este razonamiento al señalar que la competencia legislativa básica otorgada al Estado por el artículo 149.1.13 de la Constitución sin duda le permitiría fijar los puntos de conexión que estimase oportunos para afrontar tal eventualidad, así como también establecer técnicas de coordinación tanto vertical como de naturaleza horizontal, pudiendo incluso introducir las precisas modificaciones regulatorias que aconsejara la alteración de las circunstancias coyunturales tanto económicas como sociales que pudieran surgir durante la vigencia del programa. Así rechaza la alegación en tal sentido formulada por la Abogacía del Estado, ya que estima que como consecuencia del correcto ejercicio de tales facultades estatales no resulta posible que se ponga en riesgo el abono en tiempo y forma de las ayudas económicas del programa.

En esta misma línea, el Tribunal rechaza la inconstitucionalidad de la habilitación normativa conferida a la titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en la disposición final cuarta del Real Decreto-ley, enmarcada en este ámbito competencial del Estado (artículo 149.1.13 de la Constitución), habilitación que desde luego deberá ajustarse en su caso a la doctrina constitucional sobre la materia (FJ8a), ámbito competencial no trasladable a la habilitación genérica realizada en favor de la persona titular de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, que declara inconstitucional.

Por último, rechaza que pueda concurrir en este supuesto la posibilidad de que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a esta ayuda complementaria, ya que el gasto real global de la misma viene determinado en buena medida por el diseño efectuado por el legislador estatal en desarrollo de su competencia normativa, no pudiendo sostenerse por tanto que la centralización de su gestión resulte necesaria para evitar tal eventualidad, aspecto por otra parte que el Tribunal Constitucional ha señalado que *«no resulta determinante, puesto que “pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos” (STC 95/2016, de 12 de mayo, FJ5)».*

Como consecuencia de lo expuesto, concluye (FJ6d) 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 séptimo y octavo) 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 artículos 149.1.13 CE y 10.25 EAPV*». Por lo que declara inconstitucionales y nulos el artículo primero y la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, en los términos planteados por el Gobierno Vasco en su recurso, esto es, únicamente en relación con la atribución de la gestión de tal ayuda económica complementaria al Servicio Público de Empleo Estatal, previsión que figura en los apartados 11 y 12 del artículo único del Real Decreto-ley 23/2012.

- 9 Por otra parte, como consecuencia de esta declaración, y en lo que respecta a la impugnación de la atribución de la financiación de esta ayuda económica complementaria al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal contenida en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 1/2013, el Tribunal desestima la impugnación efectuada por considerar que su contenido no incide por sí solo en la atribución centralizada de la competencia ni impide la posterior transferencia de fondos a las comunidades autónomas (territorialización) para que estas procedan a su gestión.

A pesar de que el Tribunal señala que rechaza la pretensión del Gobierno Vasco en esta cuestión de la financiación del programa, tal rechazo se basa en un argumento aplicable a las comunidades de régimen común regulado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>, por lo que de manera implícita admite el argumento sostenido en el recurso de inconstitucionalidad en el sentido de que la financiación de esta ayuda complementaria de acompañamiento de este programa se deberá realizar de conformidad al sistema específico contemplado en el acuerdo de transferencia de las políticas activas de empleo aprobado por el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre.

---

<sup>2</sup> Transferencia de fondos a través de la oportuna territorialización «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, FJ8b).



## COMENTARIO

El acuerdo la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de octubre de 2010, de traspaso en materia de políticas activas de empleo, aprobado por el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, contempla como punto de conexión para la distribución de las competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Euskadi, respecto de las actuaciones y programas de fomento del empleo que el artículo 13,e de la Ley 56/2003 de Empleo atribuye su gestión centralizada al Servicio Público de Empleo Estatal, la circunstancia de que tales actuaciones «no tengan incidencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en función de las características de las mismas o sus destinatarios» (apartado C.10)<sup>3</sup>.

Transcurridos tres meses tras la suscripción entre el Estado y la Comunidad Autónoma del acuerdo de transferencias en materia de políticas activas de empleo (justo un mes tras la efectividad del traspaso acordado el 1 de enero de 2011), que entre otras cuestiones, como hemos señalado, altera puntualmente para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi el ejercicio de esta atribución competencial contemplada en la Ley de Empleo en favor del Servicio Público de Empleo Estatal, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 1/2011, de 1 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Esta norma, además de crear el denominado Plan Prepara, añadió en su disposición adicional tercera un nuevo supuesto de centralización a la Ley de Empleo (epígrafe cuarto del artículo 13,e<sup>4</sup>). Así, atendiendo a este nuevo supuesto del artículo 13 de la Ley de Empleo, que transcribe de una forma prácticamente literal uno de los supuestos considerados por la STC 13/1992, de 6 de febrero, como excepción al principio general de ejecución autonómica de la gestión, procedió a la atribución en favor del Servicio Público de Empleo Estatal de la concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento del Plan Prepara.

Esta sorpresiva modificación del marco competencial realizada en febrero de 2011, contraviniendo el acuerdo recientemente suscrito en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias, no fue en su momento impugnada por el Gobierno Vasco ante el Tribunal Constitucional hasta el año 2013. Por el

---

<sup>3</sup> C) *Funciones y servicios que continúan correspondiendo a la Administración del Estado:*  
10. *La 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.*

<sup>4</sup> *Artículo 13.- El Servicio Público de Empleo Estatal tendrá las siguientes competencias:*  
e) *Gestionar los programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos. Estos programas serán:*  
4.º *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.*



contrario, la repercusión económica de su financiación sí fue añadida, desde el mismo inicio de la puesta en marcha del Plan Prepara, a la controversia mantenida entre las administraciones estatal y autonómica respecto a la liquidación del cupo. Esta controversia se ha mantenido hasta el acuerdo suscrito entre ambos gobiernos en fecha 2 de mayo de 2017, tres meses antes del dictado de esta STC 100/2017, de 20 de julio.

Con argumentos similares a los esgrimidos para este recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno Vasco impugnó ante el Tribunal Constitucional, entre otras cuestiones, la reserva de crédito en favor del Servicio Público de Empleo Estatal a los efectos de la financiación de la ayuda económica del Plan Prepara, contenida en las leyes de presupuestos generales del Estado para los años 2012 y 2013<sup>5</sup>, recursos que fueron resueltos por la STC 43/2017, de 25 de mayo, y la STC 194/2016, de 16 de noviembre, respectivamente.

En tales pronunciamientos el Tribunal Constitucional desestimó los recursos interpuestos. En primer lugar, el Tribunal rechazó de forma terminante la existencia de cualquier diferencia en el alcance competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de políticas activas de empleo respecto del resto de comunidades autónomas del Estado. Es decir, no reconoció ninguna singularidad competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la materia, ni por los términos del acuerdo de transferencia ni tampoco por la que indirectamente se podría derivar de su régimen de financiación por aplicación del régimen del Concierto Económico. El segundo razonamiento del Tribunal, en idénticos términos a los sostenidos en la STC 22/2014, de 13 de febrero, mediante la que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos contenidos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, justifica el ajuste constitucional de esta puntual asunción por el Estado de la competencia autonómica por tratarse de un supuesto excepcional, tal y como literalmente se recoge en el propio texto del precepto impugnado. De esta forma señala que *«la concurrencia de la excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada, por tanto, en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (así, STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate (en los mismos términos, STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 9), lo que, en este caso, obliga a acudir a las disposiciones que reglamenten y desarrollen en el*

---

<sup>5</sup> Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, y Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

*futuro los concretos programas*». Es decir, que la previsión contenida en la disposición recurrida no supone, por tal motivo, una vulneración actual y efectiva de la competencia autonómica. En base a estos dos razonamientos, el Tribunal sostuvo que se trataba de una impugnación «*preventiva*» y confirmó el ajuste a la distribución constitucional de las competencias de la opción contenida en las leyes de presupuestos de establecer la oportuna reserva de crédito, destinada a la gestión centralizada de la ayuda económica del Plan Prepara, tal y como notoriamente se desprendía de las partidas presupuestarias anejas al texto articulado de las referidas leyes.

En el primero de estos dos pronunciamientos del Tribunal (STC 194/2016) resulta significativo y ciertamente clarificador el voto particular discrepante formulado (en el mismo sentido que los de las SSTC 22/2014 y 179/2016), en el que se niega que se trate de un recurso preventivo, toda vez que considera que las leyes impugnadas desarrollan una construcción legal completa y cerrada que necesariamente implica la centralización por configurar un supuesto general que la predetermina. Por este motivo expresado en este señalado voto particular, rechazado por el Tribunal, se esperaba un pronunciamiento negativo a este recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente al Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero.

Por otro lado, el Tribunal obvia en esta STC 100/2017 la consideración de lo que en el fundamento jurídico quinto (apartado a) denomina «*ciertas singularidades de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco*» en materia de políticas activas de empleo argumentadas en el recurso, derivadas del Estatuto de Gernika y del acuerdo de transferencia, cuestión que fue contundentemente rechazada en la STC 179/2016, de 20 de octubre, para centrarse esta STC 100/2017 en la doctrina general sobre la delimitación competencial en materia de subvenciones y ayudas públicas.

De esta manera, sin duda se ha perdido una oportunidad para que el Tribunal Constitucional se pronunciara no ya sobre las atribuciones competenciales materializadas en acuerdos de transferencias, sino sobre la delimitación en tales acuerdos de puntos de conexión específicos que determinen la distribución de competencias con carácter particular a una comunidad autónoma, como es el caso del antes citado apartado C.10 del acuerdo de transferencia de las políticas activas de empleo aprobado por el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre.

No obstante, el efecto práctico de carácter inmediato de esta sentencia de 20 de julio de 2017 sobre el ejercicio de la competencia de ejecución cuestionada, tanto en lo que respecta al despliegue material de las funciones de

reconocimiento y pago de la ayuda económica de acompañamiento como fundamentalmente a la fórmula de financiación, es el buscado por el recurso.

Es decir, en lo que respecta a la financiación de este programa (de la ayuda económica de acompañamiento), a pesar de la referencia contenida en la sentencia a la «*territorialización*» de los fondos presupuestados en la ley estatal conforme a criterios objetivos a acordar en el seno de la Conferencia Sectorial, tal mecanismo no resulta de aplicación a la Comunidad Autónoma de Euskadi. En consecuencia, el sistema de financiación de esta medida será la especificación particular del Concierto Económico para la financiación de las políticas activas de empleo, contenido en el apartado G2 del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de octubre de 2010, aprobado por el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre. De esta manera, para la financiación del coste asociado a la ayuda económica de acompañamiento de este programa la Comunidad Autónoma dispondrá anualmente del porcentaje correspondiente al índice de imputación utilizado cada año para el cálculo del cupo, de acuerdo con la Ley 12/2002, de 23 de mayo, del coste total anual a nivel estatal del mismo, esto es, del importe consignado anualmente en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para el ejercicio correspondiente. La cuantía resultante será objeto de minoración en el cupo a satisfacer al Estado.

Por otra parte, y quizá con mayor trascendencia incluso para el despliegue competencial autonómico, el efecto mediato de esta sentencia puede resultar de mayor alcance en lo que respecta a la actual regulación del marco general de las políticas activas de empleo y en el general de las ayudas públicas a los ciudadanos desfavorecidos, en este caso concreto a los desempleados de larga duración. Sin duda es importante porque puede alterar el sistema competencial general vigente en la actualidad. No únicamente en lo que respecta al Plan Prepara.

La causa que motiva esta situación reside en la apreciación por el Tribunal Constitucional en esta sentencia de la ayuda económica de acompañamiento de este programa como una ayuda que ostenta la naturaleza de subvención y se integra en un programa de fomento del empleo de manera unitaria e inseparable, así como en cierta manera subordinada, junto con las otras actuaciones de políticas activas de empleo, a desempeñar por los servicios públicos de empleo autonómicos. Su encuadramiento en el ámbito competencial material del «*empleo*» lo incardina en la materia de fomento de la actividad económica, en concreto del fomento del empleo, cuestión vinculada a la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1.13 de la Constitución («*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*»), así como a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Euskadi

en materia de «*promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía*» (artículo 10,25 del Estatuto de Gernika), tal y como se mantiene en esta STC 100/2016. Se trata de una competencia que paralelamente la ostentan la práctica totalidad de las comunidades autónomas.

En orden a reforzar la conclusión alcanzada de atribuir la naturaleza jurídica de subvención a esta ayuda económica complementaria de acompañamiento, resulta así mismo relevante la argumentación desarrollada en este sentido por el Tribunal Constitucional vinculando la misma a la finalidad de los fondos de los que se financia, fondos de empleo de los presupuestos del Estado e incluso provenientes del Fondo Social Europeo. Así, a fin de despejar las dudas que aún se pudieran suscitar, engarza teleológicamente el aspecto financiero del programa con la propia naturaleza de la ayuda, encuadrándola bajo tal premisa en el marco del derecho de la Unión Europea.

Esta calificación jurídica puede resultar determinante para la próxima regulación de los vigentes programas de ayuda<sup>6</sup>, actualmente atribuida su gestión al Estado a través del Servicio Público de Empleo Estatal, dirigidos a los desempleados de larga duración que hayan agotado las prestaciones y subsidios por desempleo contemplados en la Ley General de la Seguridad Social, e incluso para el sentido de la sentencia que deberá resolver, esperamos que en breves fechas, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Plan de Activación para el Empleo, pendiente aún de resolución.

En relación con el criterio mantenido de incluir estas ayudas en el marco del fomento del empleo, y la consiguiente atribución de su gestión a las comunidades autónomas, así como con su eventual mantenimiento tanto para la resolución pendiente de los conflictos constitucionales interpuestos como para el eventual sentido de la próxima regulación de estos programas ya anunciada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, resulta cuando menos significativo el voto particular discrepante con el fallo de esta STC 100/2017, de 20 de julio, formulado por el magistrado Montoya Melgar, al que se ha adherido el Presidente del Tribunal Juan José González Rivas.

Este voto particular parte de la consideración de que la ayuda económica de acompañamiento cuya gestión centralizada se impugna en el recurso de inconstitucionalidad se enmarca en el título competencial contemplado en el artículo 149.1.17 de la Constitución (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social) y no en el de fomento del empleo. Argumenta esta

---

<sup>6</sup> Estos programas son el *Plan Prepara*, el *Plan de Activación para el Empleo* y la *Renta Activa de Inserción*.



posición en base a que la finalidad de esta ayuda «no es distinta 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 (artículo 41 CE)». Afirma que «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 (Real Decreto 1369/2006)».

Así, este voto particular sostiene por tanto, en el sentido justamente contrario al mantenido por la STC 100/2017, que «las ayudas económicas del Plan Prepara no tienen carácter de subvenciones sino de prestaciones asistenciales del Sistema de la Seguridad Social». En consecuencia, concluye que «la concesión y pago de las ayudas económicas de referencia corresponden al Estado (y específicamente al Servicio Público de Empleo Estatal), en cuanto que constituyen actuaciones de ejecución incluidas, ex artículo 149.1.17 CE, en la rúbrica régimen económico de la Seguridad Social», por lo que considera que el recurso debió desestimarse, contrariamente a lo decidido por la sentencia que lo ha resuelto.

En conclusión, podemos mantener que la calificación de esta ayuda económica de acompañamiento a las medidas de políticas activas de empleo como una subvención o, en sentido contrario, el eventual reconocimiento de su naturaleza jurídica de prestación de seguridad social, (tanto la correspondiente al Plan Prepara como al Plan de Activación y a la Renta Básica de Inserción, vigentes en la actualidad), resultará determinante, en primer término y de forma directa, para la resolución por el Tribunal Constitucional del recurso interpuesto por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo, y posteriormente y de forma indirecta para la atribución a las comunidades autónomas de la gestión de estas ayudas o a su mantenimiento en el ámbito competencial ejecutivo del Estado a través del Servicio Público de Empleo Estatal.

28 de septiembre de 2017

Dirección de Desarrollo Estatutario