

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 618** *Pleno. Sentencia 156/2017, de 21 de diciembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 3849-2016. Interpuesto por el Gobierno vasco en relación con el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el programa de activación para el empleo. Competencias sobre empleo: nulidad de los preceptos legales que atribuyen funciones ejecutivas al Servicio público de empleo estatal (SSTC 100/2017 y 153/2017). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:156

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, Vicepresidenta, 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. 3849-2016, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, representado por la Letrada de los servicios jurídicos de esa Comunidad Autónoma, contra el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el programa de activación para el empleo. Ha comparecido y formulado alegaciones la Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 1 de julio de 2016, el procurador de los Tribunales don Felipe Juanas Blanco, actuando en nombre y representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y bajo la dirección de la Letrada de los servicios jurídicos centrales, promueve recurso de inconstitucionalidad en relación con el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el programa de activación para el empleo.

Comienza el escrito de demanda señalando que el presente Real Decreto-ley viene a prorrogar dos programas que prevén medidas de políticas activas de empleo; de un lado, el programa de activación para el empleo, contemplado en el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, en el que se regula una ayuda económica complementaria; de otro, el 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. Ambas normas han sido objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad formulados por el Gobierno Vasco.

Recuerda el Letrado que en el recurso de inconstitucionalidad 1571-2015, se impugnaron determinados preceptos del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, poniendo en cuestión el sistema centralizado de gestión, pago y financiación de la ayuda de acompañamiento económico prevista en el mismo, por resultar contraria al régimen de

distribución competencial con la Comunidad Autónoma del País Vasco, al no prever la correspondiente excepción derivada del peculiar marco financiero del concierto económico.

En el recurso de inconstitucionalidad 6199-2013 se impugnaron diversos preceptos del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, en donde se discute la atribución al Estado de competencia para la gestión de la ayuda complementaria o subvención del referido programa, por infracción del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en materia de ejecución de la legislación laboral [artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV)], así como el régimen de financiación que establece la norma y que centraliza en el Servicio Público de Empleo Estatal, sin introducir la correspondiente salvaguarda del régimen del concierto económico.

Afirma el escrito que, habida cuenta de la identidad sustancial existente entre el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, y el interpuesto contra el Real Decreto-ley 16/2014, así como la parcialmente existente con el recurso interpuesto contra el Real Decreto-ley 1/2013, la representación autonómica se remite íntegramente a los argumentos expuestos en el primero de los recursos (recurso de inconstitucionalidad 1571-2015), y a los argumentos recogidos en relación a la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013 (recurso de inconstitucionalidad 6199-2013). Se afirma también que la remisión de plano a los fundamentos de inconstitucionalidad contenidos en dichos recursos, se ampara en el ánimo de evitar una reproducción mecánica de argumentos que, a la vista de las escasas novedades que incorporan los preceptos recurridos, respecto a sus inmediatos precedentes, nada aportaría al debate constitucional.

De acuerdo con lo señalado –se afirma–, el escrito de demanda se limitará a identificar las normas impugnadas y los preceptos constitucionales conculcados, especificando, en su caso, las singularidades que pudieran derivarse de la ley ahora recurrida:

a) El artículo único, por considerar que la prórroga del programa de activación para el empleo, en la medida en que prevé la percepción de una ayuda económica de acompañamiento, cuya gestión, pago y financiación se centraliza en el Servicio Público de Empleo Estatal, no hace sino ahondar en las vulneraciones competenciales expuestas en el recurso de inconstitucionalidad 1571-2015, planteado por la Comunidad Autónoma, por infracción de los artículos 12.2 y 41 EAPV, en relación con los artículos 2, 149.1.27 y disposición adicional primera de la Constitución. Por ello, se efectúa una remisión a los argumentos esgrimidos en el citado recurso de inconstitucionalidad.

b) La disposición final primera, en cuanto que los títulos que se alegan como fundamento de la competencia estatal (art. 149.1.7 y 13 CE), son los mismos en que se amparó el Real Decreto-ley 16/2014. Por ello, se efectúa una remisión a los argumentos jurídicos expresados en el recurso de inconstitucionalidad 1571-2015, donde se alegó la infracción de los artículos 12.2 y 41 EAPV, en relación con los artículos 2, 149.1.7 y disposición adicional primera de la Constitución.

c) La disposición final segunda viene a modificar la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, con el fin de mantener la prórroga automática del programa de recualificación profesional para las personas que agoten la protección por desempleo y rebajar la tasa de desempleo del 20 al 18 por 100.

El programa de recualificación profesional para las personas que agoten su protección por desempleo, por lo tanto, se mantiene en sus mismos términos y continúa siendo gestionado y financiado directamente por el Servicio Público de Empleo Estatal, con vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ejecución de la legislación laboral (art. 12.2 EAPV) y del régimen del concierto económico. La modificación normativa no ha solucionado las tachas de inconstitucionalidad apreciadas en relación con el Real Decreto-ley 1/2013, sino que las hace perdurar en el tiempo, por lo que incurre en inconstitucionalidad por infracción de los artículos 12.2 y 42 EAPV, en relación con los artículos 2, 149.1.7 y disposición adicional primera de la Constitución. Procede en consecuencia, remitirse a las razones de inconstitucionalidad contenidas en el recurso de inconstitucionalidad 6199-2013, que determinan la infracción de los preceptos constitucionales y estatutarios antes citados.

Recuerda por último el Letrado el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, por el que se solventó la controversia competencial suscitada con ocasión de diversas bonificaciones en cuotas de la Seguridad Social, ateniéndose al traspaso efectuado a la Comunidad Autónoma en materia de políticas activas y fomento del empleo, y en materia de Inspección de Trabajo. Lo que resulta válido para aquella ocasión, en una medida de fomento del empleo mediante bonificaciones establecidas en la legislación estatal, debe resultar de aplicación general para el resto de programas de fomento del empleo.

2. Por providencia de 19 de julio de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de septiembre de 2016, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 7 de septiembre de 2016, el Abogado del Estado se personó en las actuaciones y solicitó una prórroga hasta el máximo legal, del plazo concedido para alegaciones. El Pleno, mediante providencia de 12 de septiembre siguiente, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado, a quien se le tiene por personado, y se le prorroga en ocho días más el plazo concedido, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito recibido el 9 de septiembre de 2016, comunicó que la Cámara su personación en el proceso, ofreciendo su colaboración, a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. En fecha 30 de septiembre de 2016, tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita se tenga por evacuado el trámite y, en su día, se dicte sentencia en la que se desestime íntegramente el recurso de inconstitucionalidad presentado.

Afirma el Abogado del Estado que el recurso se presenta contra la totalidad del Real Decreto-ley 1/2016 que, por un lado establece la prórroga del programa de activación para el Empleo –regulado en el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre– y, por otro, incorpora la prórroga del programa de recualificación profesional de las personas desempleadas que agoten su prestación por desempleo, regulado en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero (programa Prepara). El Gobierno vasco lleva a cabo una remisión a las alegaciones realizadas en los recursos de inconstitucionalidad 1571-2015 y 6199-2013, por lo que su pretensión mediante esta acción es impugnar nuevamente el contenido y la estructura de los programas citados, sobre la base de las citadas reivindicaciones competenciales. Considera que las disposiciones impugnadas no presentan controversia competencial alguna, y no puede pretenderse que elementos tales como la convocatoria o las condiciones de aplicación del programa sean competencia de la Comunidad Autónoma, pues nada se alega expresamente respecto de los preceptos que ahora se impugnan.

a) En lo que se refiere a la prórroga del programa de activación para el empleo, afirma el Abogado del Estado que se impugna la modificación de la letra b) del apartado primero del artículo 2 del Real Decreto-ley 16/2014, y este precepto no fue impugnado en

el recurso de inconstitucionalidad 1571-2015; el apartado primero del artículo 4 modifica la fecha en la que se puede admitir el programa y reconocer la ayuda de acompañamiento, y carece de relevancia competencial en sí mismo; la disposición transitoria única está comprendida en el acuerdo del Gobierno Vasco, pero no se desarrolla la más mínima argumentación en la demanda sobre las razones de su impugnación. Y en cuanto a la disposición final primera, referida al título competencial, no se aprecia qué motivos de inconstitucionalidad pueden invocarse, cuando se citan dos títulos que resultan de aplicación al caso, en la medida en que el Estado dicta esta norma en virtud de su competencia en materia de legislación laboral y de planificación general de la actividad económica.

En síntesis –señala– la sola prórroga de la aplicación del Real Decreto-ley 16/2014 no parece suficiente para la impugnación del Real Decreto-ley 1/2016 y, de hecho, el Gobierno Vasco limita sus alegaciones a una remisión a las presentadas respecto del contenido completo e íntegro del Real Decreto-ley 16/2014, que obviamente no se reproduce por el Real Decreto-ley 1/2016, con la única finalidad de reclamar la gestión de las prestaciones económicas del programa de activación para el empleo. Por estas razones, considera que el recurso debe ser desestimado.

No obstante –añade– si el Tribunal estimara que la prórroga del Real Decreto-ley 16/2014 exige analizar el contenido íntegro de dicho Real Decreto-ley, esa representación también se remite a las alegaciones formuladas en dicho recurso, con la salvedad de las referencias contenidas a diferentes preceptos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo; y del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que deben entenderse realizadas, respectivamente, a los preceptos equivalentes del texto refundido de la Ley de empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre; y del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

b) Respecto de la prórroga del programa Prepara, el preámbulo de la norma impugnada deja constancia de que esta prórroga requiere la modificación de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, porque solo permite la prórroga automática por períodos de seis meses, siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20 por 100, según la última encuesta de población activa publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga. Ante la posibilidad de que dicha tasa disminuya y las personas atendidas pierdan sus prestaciones, la norma impugnada establece una modificación a la baja de los requisitos para la prórroga, pasando del 20 al 18 por 100 de la tasa de desempleo, siendo este último el único contenido innovador del precepto impugnado.

Considera el Abogado del Estado que el Gobierno Vasco no desarrolla ni siquiera mínimamente las razones de inconstitucionalidad material o competencial por las que impugna esta disposición, y esta ausencia de argumentación determina la aplicación de la doctrina constitucional, según la cual se ha incumplido la carga de argumentar el vicio denunciado que pesa sobre aquel.

Añade que, por lo demás, es evidente que la fijación de los requisitos para que pueda aplicarse el plan PREPARA, convocado y financiado por el Estado en ayuda a personas en situación de desempleo, es una competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.7 y 149.1.13 CE. Por todo ello entiende que la impugnación debe ser desestimada.

Afirma asimismo el Abogado del Estado que el Gobierno Vasco se limita a remitirse a las alegaciones formuladas en el recurso de inconstitucionalidad 6199-2013, pero en dicho recurso se impugnó la utilización de la figura del decreto-ley, cuestión que no se invoca en esta impugnación; por lo que las alegaciones entonces formuladas no afectan en absoluto a esta impugnación. A su juicio, el objetivo último del recurso no parece ser tanto la modificación del programa Prepara, como la impugnación de la gestión centralizada de las ayudas que instrumenta dicho programa, por entender que vulnera el régimen de distribución de competencias. Y la impugnación por este motivo, excede con mucho lo que permite su contenido, que se limita a modificar las condiciones para la prórroga del programa, iniciado y regulado por el Real Decreto-ley 1/2011 y completado por el Real

Decreto-ley 23/2012. La gestión centralizada de dicho plan no se estableció en la norma ahora impugnada sino en el Real Decreto-ley 1/2011. Por todo ello considera que la presente impugnación es extemporánea, pues si el Gobierno Vasco entendía que la configuración del programa Prepara vulneraba sus competencias, debería haber impugnado el Real Decreto-ley 1/2011 y el Real Decreto-ley 23/2012, en la medida en que lo reforma en algunos aspectos sustantivos, por lo que solicita la inadmisión del recurso en lo que afecta a esta disposición. De manera subsidiaria, si el Tribunal considera que debe entrar a analizar la verdadera razón de la impugnación del Real Decreto-ley 1/2016, el Abogado del Estado se remite a las alegaciones formuladas en el procedimiento 6199-2013.

Por último, y en cuanto a las referencias que el escrito de demanda realiza en relación con el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación en relación con el Real Decreto-ley 1/2015, afirma el Abogado del Estado que en aquel caso hubo acuerdo en la interpretación de la aplicación del Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Comunidad Autónoma del País Vasco, por lo que el supuesto en cada caso es diferente.

7. 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. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contra el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el programa de activación para el empleo.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Comunidad Autónoma considera que la norma impugnada se limita a prorrogar dos programas que prevén medidas de políticas activas y en relación con las cuales formuló en su momento sendos recursos de inconstitucionalidad. En concreto, el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el programa de activación para el empleo, objeto del recurso de inconstitucionalidad 1571-2015; y el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el Programa (Prepara) 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, contra el que formuló el recurso de inconstitucionalidad 6199-2013. Por esta razón, el escrito de demanda efectúa una remisión de plano a las alegaciones realizadas en los citados recursos, por considerar que existe una identidad sustancial con el objeto de aquellas impugnaciones; y añade que, como entonces se afirmó, la norma ahora impugnada infringe lo dispuesto en los artículos 12.2 y 41 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV), en relación con los artículos 2, 149.1.7 y disposición adicional primera de la Constitución.

El Abogado del Estado considera que el presente recurso se dirige contra la totalidad del Real Decreto-ley 1/2016 y solicita su inadmisión parcial respecto de aquellos preceptos en los que el demandante no ha satisfecho la carga alegatoria o, subsidiariamente, que se desestime en su integridad el recurso, por los mismos motivos que en su momento se alegaron por esta parte procesal en los recursos de inconstitucionalidad 1571-2015 y 6199-2013.

2. Antes de iniciar el análisis de las cuestiones de fondo suscitadas en el presente recuso es preciso dar respuesta a la cuestión procesal, de carácter general, planteada por el Abogado del Estado, el cual, tras considerar que el recurso se dirige contra la totalidad de la norma, solicita su inadmisión parcial respecto de aquellos preceptos de la misma en los que no se ha cumplido la carga argumental que corresponde al demandante.

En relación con ello cabe advertir que, si bien tanto en la certificación del acuerdo adoptado por el Gobierno Vasco, que se adjunta a la demanda, como en el suplico de la misma, figura la decisión de recurrir el Real Decreto-ley en su totalidad, en el texto de la demanda se restringe expresamente dicha impugnación al artículo único y a las

disposiciones finales primera y segunda del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril. El resto de los preceptos no son siquiera objeto de mención ni, por tanto, se efectúa respecto a los mismos fundamentación específica alguna.

Asiste pues la razón al Abogado del Estado, cuando recuerda la trascendencia que reviste la carga de alegar y probar que pesa sobre quien postula la declaración de inconstitucionalidad de una norma, pues como reiteradamente hemos afirmado «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo pues hablar ... de una carga del recurrente y, en los casos en que aquella no se observe, de una falta de la diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente cabe esperar» (por todas, STC 86/2017, FJ 2).

A la vista de lo anterior, nuestro pronunciamiento ha de limitarse a lo dispuesto en el artículo único y las disposiciones finales primera y segunda del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, únicos preceptos sobre los que cabe entender cumplida la carga argumental exigible al recurrente, debiendo desestimarse el recurso en relación con los restantes.

3. Por razones de sistemática y claridad expositiva, así como con la finalidad de seguir un orden cronológico en relación con las impugnaciones formuladas en su momento por la Comunidad Autónoma del País Vasco, y a las que el presente recurso se remite, analizaremos en primer lugar la impugnación dirigida contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 1/2016.

Este precepto viene a modificar la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se proroga 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 (PREPARA); la citada disposición adicional segunda establecía una prórroga automática del citado programa por períodos de seis meses a partir del 16 de agosto de 2013, siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20 por 100 según la última encuesta de población activa publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga, y se reúnan los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley 23/2012.

La disposición final segunda ahora impugnada reitera en sus mismos términos la prórroga automática por períodos de seis meses, a partir del 16 de agosto de 2013, y rebaja el índice de tasa de desempleo a los supuestos en que sea superior al 18 por 100.

La Comunidad Autónoma considera que, en la medida en que el programa se mantiene en sus mismos términos y continúa siendo gestionado y financiado directamente por el Servicio Público de Empleo Estatal, se vulneran las competencias autonómicas en materia de ejecución de la legislación laboral (art. 12.2 y 42 EAPV, en relación con los artículos 2, 149.1.7 y disposición adicional primera de la Constitución) y el régimen del concierto económico, haciendo perdurar en el tiempo las mismas tachas de inconstitucionalidad apreciadas en relación con el Real Decreto-ley 1/2013, por lo que se remite a las razones de inconstitucionalidad contenidas en el recurso de inconstitucionalidad 6199-2013.

El recurso de inconstitucionalidad 6199-2013 formulado por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto-ley 1/2013, ha sido resuelto por la STC 100/2017, de 20 de julio, que cobra relevancia en el presente supuesto, a la vista de la remisión que a dicho proceso efectúa el recurrente.

Con carácter previo al examen de fondo hemos de resolver la solicitud de inadmisión que formula el Abogado del Estado, y que fundamenta en dos tipos de razones. En primer término, afirma que el Gobierno Vasco no desarrolla ni siquiera mínimamente las razones de inconstitucionalidad que motivan la impugnación, y esta ausencia de argumentación determina que se haya incumplido la carga de argumentar el vicio denunciado. Considera también que la impugnación es extemporánea, puesto que si lo que se alega es la vulneración de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral, la misma debería haberse dirigido contra los Reales Decretos-leyes 1/2011 y 23/2012, que son las normas en que se regula la gestión centralizada de dicho programa, limitándose la norma ahora impugnada a prorrogar su contenido.

Ambas objeciones procesales deben ser rechazadas. En cuanto a la primera, debe entenderse cumplida la carga alegatoria que pesa sobre el recurrente, en la medida en que la demanda cita expresamente tanto la disposición recurrida como los preceptos constitucionales y estatutarios que entiende vulnerados, y a partir de ahí desarrolla una argumentación que si bien se remite, en lo sustancial, a lo alegado en otro proceso constitucional planteado por la propia Comunidad Autónoma, es suficiente para conocer la reivindicación competencial planteada y pronunciarse sobre la misma. En cuanto a la segunda, no cabe tampoco apreciar la extemporaneidad en la pretensión formulada, pues una pretensión idéntica a la presente ya fue resuelta en sentido negativo en el fundamento jurídico 2 a) de la STC 100/2017, de 20 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 6199-2013, y a cuyo contenido procede ahora remitirse, sin que sea necesaria su reproducción.

En cuanto al fondo del asunto, la Sentencia 100/2017, vino a considerar que la normativa controvertida se incardina en la materia de fomento del empleo, vinculada al artículo 149.1.13 CE [FJ 5 c)] por lo que, en relación con la ayuda de acompañamiento sobre la que versa la controversia, el Estado está habilitado para especificar el destino y regular las condiciones esenciales de la ayuda, hasta donde le permita su competencia básica [FJ 6 b)], pero no concurren en este supuesto 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, razón por la cual dicha 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 undécimo y duodécimo) se considera contraria al orden constitucional de distribución de competencias, de acuerdo con lo previsto en los artículos 149.1.13 CE y 10.25 EAPV [FJ 6 d)].

Tal conclusión vino a determinar que la citada STC 100/2017 declarara la inconstitucionalidad y nulidad tanto del artículo 1 como de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, «en la medida en que dichos preceptos prorrogan el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, contemplado en el artículo 2 del Real Decreto-ley 1/2011, con las modificaciones incorporadas por el Real Decreto-ley 23/2012». Se matiza asimismo, que «dichos preceptos son inconstitucionales y nulos, si bien solo en relación con la atribución que la normativa reguladora del programa prorrogado efectúa al Servicio Público de Empleo Estatal para que sea éste el encargado de ejercer las funciones de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento que se integra en el citado programa, previsión que según se ha dicho, figura en los apartados 11 y 12 del artículo único del Real Decreto-ley 23/2012» [FJ 6 d)].

En el fundamento jurídico 9 de la citada Sentencia se precisan también los efectos de la misma, afirmando que «por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la anterior declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada». Asimismo se afirma que dicha declaración «por los términos en que se ha producido, tampoco afecta a la subsistencia y a la continuidad en la concesión de las ayudas económicas del plan prepara, pues la referida declaración de inconstitucionalidad se ciñe a la redacción dada en el Real Decreto-ley 1/2011 y no a la disposición final segunda del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, que la sustituye y que no es objeto del presente recurso».

Los fundamentos contenidos en la Sentencia examinada resultan pues directamente trasladables al supuesto que ahora se examina, habida cuenta de que la modificación de la disposición adicional segunda que efectúa el Real Decreto 1/2016 mantiene la vigencia del programa y su prórroga en los términos previstos en el Real Decreto-ley 1/2013; esto es, con remisión a los requisitos fijados en el Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, y, por tanto, con la previsión de gestión centralizada de las ayudas por el Servicio Público de Empleo Estatal, lo que determina que deba declararse la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 1/2016, en idénticos términos y con el alcance previsto en los fundamentos jurídicos 6 d) y 9 de la STC 100/2017, de 20 de julio.

4. Se impugna, en segundo lugar, el artículo único del Real Decreto-ley 1/2016, que viene a introducir dos modificaciones en el programa de activación para el empleo, regulado por Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre.

El apartado primero del artículo único modifica el artículo 2.1 b) del Real Decreto-ley 16/2014, y dispone que podrán ser beneficiarios de este programa quienes estén inscritos como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo competente, a fecha 1 de abril de 2016 (ampliando el período anterior, que concluía en 2014). Y el apartado segundo modifica el artículo 4, apartado primero del Real Decreto-ley 16/2014, con la finalidad de prorrogar asimismo el plazo de presentación de solicitudes para ser admitido al programa y obtener el reconocimiento de la ayuda económica.

La Comunidad Autónoma considera que este precepto no hace sino ahondar en las vulneraciones competenciales ya señaladas en el recurso de inconstitucionalidad 1571-2015, promovido contra el Real Decreto-ley 16/2014, y que se concretan en la infracción de los artículos 12.2 y 41 EAPV, en relación con los artículos 2, 149.1.7; y disposición adicional primera de la Constitución española.

El Abogado del Estado recuerda que el artículo 2.1 b) del Real Decreto-ley 16/2014 no fue impugnado en el recurso de inconstitucionalidad 1571-2015, y considera que la previsión contenida en el mismo forma parte del núcleo de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral y, por lo tanto carece de sentido la reivindicación competencial basada en el modelo de gestión, a la que este precepto no hace alusión alguna; y en cuanto al artículo 4, apartado primero, afirma que el precepto carece en sí mismo de relevancia competencial.

La STC 153/2017 ha venido a resolver el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Vasco en relación con el ya citado Real Decreto-ley 16/2014 y adquiere relevancia para el supuesto que ahora se examina, pues también en este caso la Comunidad Autónoma se remite a los argumentos esgrimidos en el citado recurso de inconstitucionalidad.

Por lo que respecta, en primer término, a lo dispuesto en el apartado primero del citado artículo único, el mismo modifica el artículo 2.1 b) del Real Decreto-ley 16/2014, en donde se regulan los requisitos para ser beneficiario de la ayuda de acompañamiento. El precepto contempla, en concreto, el requisito de inscripción como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo correspondiente, desde una determinada fecha, para poder ser beneficiario de la ayuda; y la modificación introducida por el Real Decreto-ley 1/2016, se contrae a la fecha desde la que ha de haberse producido dicha inscripción.

Este precepto, en efecto, no fue en su momento impugnado por la Comunidad Autónoma del País Vasco y, sobre el mismo, por tanto, no se pronuncia la STC 153/2017), ni resulta operativa la remisión que efectúa la representación autonómica a los argumentos supuestamente esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra dicho Real Decreto-ley, lo que por sí solo es suficiente para desestimar su impugnación por incumplimiento de la carga argumental que pesa sobre el recurrente. Adicionalmente, hemos de tomar en consideración que nuestra doctrina ya ha venido afirmando que, en aquellos supuestos en que corresponden al Estado la competencias en materia de bases (en este caso, al amparo del artículo 149.1.13 CE), la definición de quiénes pueden ser beneficiarios de las ayudas forma parte de la competencia estatal básica, por tratarse de uno de los aspectos centrales del régimen de estas ayudas (entre otras, SSTC 163/2013, de 26 de septiembre, FJ 8, y 144/2014, de 22 de septiembre, FJ 3), por lo que debe rechazarse la inconstitucionalidad del precepto.

La Sentencia 153/2017, tras señalar las similitudes entre este programa de activación para el empleo y el llamado Plan Prepara, considera que resulta trasladable al presente supuesto el encuadramiento competencial realizado en la STC 100/2017, por lo que, del mismo modo que allí se afirmó, no concurren tampoco en el presente supuesto circunstancias que justifiquen una gestión centralizada por el Servicio Público de Empleo Estatal de la ayuda de acompañamiento controvertida. Tal conclusión determina que en la misma se declare la inconstitucionalidad y nulidad, entre otros, del artículo 4 del Real Decreto-ley 16/2014, si bien únicamente en relación con la atribución que la normativa reguladora del

citado programa efectúa a dicho servicio público para que sea el encargado de ejercer las funciones de concesión y pago de la «ayuda económica de acompañamiento» [FJ 4 a)].

A la vista de lo anterior, procede ahora, y en idénticos términos, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado segundo del artículo único del Real Decreto-ley 1/2016, que se limita a prorrogar en sus mismos términos las previsiones del apartado 1 del artículo 4, precepto expresamente declarado inconstitucional en dicha Sentencia. Esta declaración de inconstitucionalidad, como también reitera el fundamento jurídico 5 de la STC 153/2017, no afecta, por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en vía judicial hayan sido decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Por otro lado, y en términos coincidentes con lo señalado en fundamento jurídico 9 de la STC 100/2017, ha de señalarse que la presente declaración de inconstitucionalidad y nulidad, en los términos en que se produce, no afecta a la subsistencia y a la continuación en la concesión de las ayudas económicas del programa de activación para el empleo, pues la referida declaración se ciñe a la redacción dada en el artículo único, apartado segundo del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, y no a la del artículo único, apartado tercero.1 del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, que la sustituye, y que no es objeto del presente recurso.

5. Finalmente, es también objeto de la presente impugnación la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2016, que indica que el mismo se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.7 y 13 de la Constitución.

Como ya tuvimos ocasión de señalar en el fundamento jurídico 4 d) de la STC 153/2017 en relación con un precepto idéntico, 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».

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad 3849-2016, promovido por el Gobierno Vasco, y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos, en los términos señalados en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de la presente Sentencia, el artículo único, apartado segundo; y la disposición final segunda del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el programa de activación para el empleo.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, al que se adhieren el Presidente, don Juan José González Rivas, y la Vicepresidenta, doña Encarnación Roca Trías, a la Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3849-2016

A través del presente Voto particular manifiesto, con el debido respeto a la Sentencia de la mayoría, mis discrepancias frente a la fundamentación y fallo de dicha Sentencia.

La razones de dichas discrepancias coinciden con las ya expuestas en el Voto particular, al que se adhirieron el Presidente, don Juan José González Rivas, y la Vicepresidenta, doña Encarnación Roca Trías, que formulé a la Sentencia 153/2017, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 1571-2015; razones a las que ahora me remito.

Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.—Alfredo Montoya Melgar.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Firmado y rubricado.