

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6196 *Sentencia 40/2019, de 27 de marzo de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 4007-2017. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo. Competencias en materia de empleo: nulidad de los preceptos legales que atribuyen al Servicio Público de Empleo Estatal el ejercicio de competencias ejecutivas de titularidad autonómica (STC 153/2017). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2019:40

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados 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 Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4007-2017, promovido por el Gobierno de Cataluña, representado por la abogada de la Generalitat de Cataluña, contra los apartados segundo, inciso «seguidamente el Servicio Público de Empleo comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada», tercero y quinto del artículo único, y la disposición final primera del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el 27 de julio de 2017, la abogada de la Generalitat de Cataluña, en nombre y representación de su Gobierno, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los apartados segundo, inciso «seguidamente el Servicio Público de Empleo comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada», tercero y quinto del artículo único, y la disposición final primera del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar, tras referirse a la regulación previa del programa de activación de empleo, que prorroga y modifica la norma impugnada, así como a su objeto y financiación, señala el recurso que, de acuerdo con esa regulación, correspondía al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión y el pago de la ayuda económica prevista en el programa, el control de requisitos e incompatibilidades, la exigencia de la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, así como las compensaciones

en las prestaciones por desempleo o en la renta activa de inserción de las cantidades indebidamente percibidas. También era competente para desarrollar las acciones de mejora de la empleabilidad en el ámbito de las políticas activas de empleo que hubiesen de ser financiadas con cargo a los créditos específicamente autorizados por la ley de presupuestos generales del Estado. Correspondía a las comunidades autónomas que hubiesen asumido el traspaso de la gestión realizada por el antiguo Instituto Nacional de Empleo asignar el itinerario individual y personalizado de empleo, y las acciones de mejora de la empleabilidad para la realización de este programa.

Con la nueva regulación se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo, reproduciéndose básicamente, en todo lo esencial, lo establecido en la anterior regulación del Real Decreto-ley 16/2014, y, por tanto, la distribución de competencias y funciones descrita anteriormente. En consecuencia, entiende el Ejecutivo recurrente que las disposiciones del Real Decreto-ley 7/2017 contravienen el reparto constitucional y estatutario sobre la materia, vulnerando las competencias de la Generalitat reconocidas en los arts. 170.1 y 114.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), ya que las competencias ejecutivas que se reservan al servicio público de empleo estatal no tendrían amparo en el art. 149.1.7 CE. En concreto, los apartados segundo, tercero y quinto del artículo único del real decreto-ley prevén funciones que deberían corresponder a la Generalitat como titular de la competencia ejecutiva en materia de políticas activas de empleo, sin que se den los requisitos que la jurisprudencia constitucional ha exigido para que se pueda justificar la gestión centralizada por el Servicio Público de Empleo Estatal de las funciones ejecutivas que se le han asignado. La disposición final primera se impugna de forma complementaria ya que se refiere al anclaje competencial del programa.

b) Después de estas consideraciones generales, el recurso se refiere a la distribución de competencias en materia de políticas activas de empleo, señalando que el propio Real Decreto-ley 7/2017 establece que se dicta al amparo de lo establecido en el art. 149.1.7 y 13 CE, al igual que el Real Decreto-ley 16/2014. A partir de esta previsión se invoca la jurisprudencia constitucional en la materia, señalando que el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado la legislación laboral, incluyéndose en su ámbito el empleo y otras materias que están relacionadas con el mismo, y que a las comunidades autónomas se les confieren potestades de ejecución administrativa o de gestión, con su correspondiente dimensión económico-financiera, comprendiendo la percepción y disposición de los fondos públicos destinados a la financiación de esa gestión, así como las funciones inspectoras y sancionadoras. Con cita de la STC 195/1996, se recuerda que la permanencia en el Estado de facultades ejecutivas o aplicativas ha de ser excepcional e interpretada restrictivamente. Por su parte, la Generalitat de Cataluña tiene reconocida la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales en el art. 170.1 b) EAC, incluyendo en todo caso las políticas activas de empleo y la intermediación laboral [apartado d)], así como la participación en los planes o las actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña. Por otro lado, el art. 114.4 y 5 EAC atribuye a la Generalitat la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión, participando, en los términos que fije el Estado, en la gestión y en la tramitación de estas subvenciones.

La jurisprudencia constitucional, por otra parte, ha considerado que la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo concierne a ámbitos que no se limitan a la materia laboral, sino que se trata de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado y que tienen el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE (SSTC 179/2016 y 194/2016).

Conforme a lo anterior, el programa de activación de empleo, en cuanto regula ayudas económicas al desempleo, debe considerarse incluido en la materia relativa a las políticas activas de empleo. En este sentido, lo que se discute en el recurso es precisamente la centralización por parte del Servicio Público de Empleo Estatal de funciones de carácter ejecutivo, consistentes en la recepción y posterior resolución de la

concesión de ayudas del programa que deberían corresponder a los servicios de empleo autonómicos, sin que se ofrezcan argumentos o razones para justificar esa gestión centralizada, que subvierte el reparto constitucional y estatutariamente previsto de esta materia, de acuerdo con lo exigido por la jurisprudencia constitucional (con cita, esencialmente, de las SSTC 13/1992, 244/2012, 22/2014, 179/2016 y 194/2016). Se recuerda que la STC 179/2016, FJ 2 d), admite la reserva de la función ejecutiva al Estado cuando se trata de programas de carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar su efectividad e idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios. Ahora bien, no es suficiente la invocación en abstracto de las circunstancias a las que alude la previsión legal, sin mayor concreción pormenorizada, para retener en el ámbito del Estado funciones ejecutivas en materia de políticas activas de empleo.

Defiende la representante del Gobierno de Cataluña que, en la medida en que la regulación del programa concreta de forma detallada los requisitos y condiciones para la obtención de la ayuda, se garantiza de forma suficiente la igualdad en las posibilidades de obtención y disfrute de los potenciales beneficiarios, por lo que no serían aplicables las circunstancias excepcionales establecidas por la jurisprudencia constitucional para centralizar la gestión, de modo que son los organismos públicos de empleo de las comunidades autónomas los que han de gestionar y suministrar la información correspondiente a la concesión de las ayudas del programa, careciendo de toda justificación la reserva al Estado de esa función.

c) A continuación, se refiere el recurso a los concretos preceptos impugnados, comenzando por el apartado tercero del artículo único, que da nueva redacción al art. 4 del Real Decreto-ley 16/2014, y en el que se conserva la previsión de que corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión y concesión de la ayuda económica, siendo las funciones que se describen en los puntos 1, 2 y 3 del precepto actuaciones de carácter ejecutivo instrumental y, por tanto, meramente aplicativas, que no justificarían en sí mismas una reserva centralizada del Estado. Al ser una actividad administrativa reglada, limitada a la comprobación del cumplimiento de requisitos y condiciones establecidos previamente en el programa, correspondería a la Generalitat llevarla a cabo de acuerdo con su competencia ejecutiva en materia de políticas activas de empleo (arts. 170.1 y 114.4 EAC).

En los apartados segundo [que da nueva redacción al apartado b) del art. 3 del Real Decreto-ley 16/2014] y quinto [que da nueva redacción al párrafo a) del art. 6.6 del mismo real decreto-ley] del artículo único se prevén obligaciones de información al Servicio Público de Empleo Estatal por parte de los servicios públicos de empleo competentes, a los que les son aplicables las mismas condiciones anteriormente referidas sobre la vulneración de las competencias de la Generalitat. A la obligación de comunicar así como a la de informar, dado su carácter instrumental en relación con la competencia ejecutiva principal relativa a la potestad para resolver sobre la concesión de la ayuda, les serían de aplicación también las consideraciones anteriores.

Por último, se señala que la disposición final primera identifica el título competencial que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, entendiéndose que con la asignación de funciones de ejecución al organismo estatal se vulnera la competencia de la Generalitat en la materia.

d) Finalmente, la demanda hace hincapié en que la propia distribución competencial permite ejercer todas las competencias normativas al Estado, lo que faculta para establecer de forma detallada y exhaustiva toda la regulación de una determinada actuación, incluyendo, si es el caso, la fijación de los puntos de conexión que hagan posible la participación autonómica en el desarrollo material de dichas competencias, lo que garantiza de por sí la unidad de acción en un alto grado, de forma que debe apreciarse de manera más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas (STC 111/2010, FJ 7).

El recurso concluye solicitando que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, con reconocimiento de la titularidad de la competencia de la Generalitat de Cataluña sobre las actuaciones reguladas.

Junto con la demanda se acompañan certificación del secretario del Gobierno de la Generalitat de Cataluña acreditativo del previo acuerdo adoptado al efecto por el citado Gobierno en sesión celebrada el 25 de julio de 2017, en el que se decide impugnar los preceptos que aparecen identificados en la demanda, así como el dictamen emitido previamente por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, como exige el art. 76.3 EAC.

2. Mediante providencia de 19 de septiembre de 2017, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados 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 procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar en el Boletín núm. 233, de 27 de septiembre de 2017.

3. A través de escrito recibido en este Tribunal el 2 de octubre de 2017, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión del recurso a la dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General. Igual comunicación realizó el presidente del Senado por medio de escrito registrado el 5 de octubre de 2017.

4. El 11 de octubre de 2017 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito del abogado del Estado, solicitando prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia del Pleno de 11 de octubre de 2017 se le prorrogó en ocho días el plazo concedido a tal efecto, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el 27 de octubre de 2017, solicitando la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación.

En primer lugar, se refiere al objeto del recurso de inconstitucionalidad, exponiendo los objetivos del Real Decreto-ley 7/2017, que se recogen en la memoria de análisis de impacto normativo, aportada junto con el escrito de alegaciones. Asimismo, pone de relieve, como cuestión previa, que tras la impugnación parcial del Real Decreto-ley 7/2017 se trata de impugnar el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el programa de activación para el empleo, que afecta a toda la regulación relativa a la gestión de la ayuda económica incluida en el programa por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que no ha sido sustancialmente modificada desde la creación del programa. Realmente no se impugnan las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 7/2017, sino la competencia del SEPE para la concesión y control de la ayuda económica de acompañamiento, que ha permanecido invariable desde la creación del programa, sin que haya sido impugnada anteriormente por la Generalitat. Entiende el abogado del Estado que lo que se pretende es restaurar artificiosamente el plazo caducado para impugnar el Real Decreto-ley 16/2014, aunque no plantea objeción de inadmisibilidad al haber sido rechazada una pretensión similar en la STC 100/2017. En todo caso, entiende que la impugnación ha de limitarse exclusivamente a la parte de los preceptos que se refieren a la gestión de la prestación económica por el SEPE.

Antes de abordar las vulneraciones constitucionales denunciadas, el representante del Estado se refiere al objetivo del programa de activación para el empleo regulado en el Real Decreto-ley 16/2014, exponiendo su contenido, así como la distribución de

competencias entre el SEPE y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas. Añade que en la prórroga del programa producida en virtud del Real Decreto-ley 7/2017 las modificaciones introducidas se limitan a la ampliación de los supuestos de admisión de los beneficiarios, la reducción del plazo de espera para solicitar la ayuda, y la reducción del plazo de inscripción como demandante de empleo, entre otras medidas.

A continuación, procede el abogado del Estado a analizar los motivos alegados por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña para fundamentar el recurso, que gira en torno a la vulneración de los arts. 114.4 y 170.1 EAC. Afirma que el recurso se fundamenta en la naturaleza de política activa de empleo del programa y de la ayuda económica que incluye. No se pone en tela de juicio la competencia normativa del Estado para dictar la norma impugnada al amparo del título legislación laboral, pero se entiende que dicho título no ampara la gestión por parte del SEPE de la prestación económica, por tratarse de una competencia ejecutiva. El Gobierno de la Generalitat considera que las prestaciones económicas previstas en el real decreto-ley son subvenciones, por lo que aplica la doctrina del Tribunal sobre el *spending power* del Estado y la necesidad de territorializar las subvenciones, sin que existan razones que justifiquen la centralización del reconocimiento y pago.

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 programa de activación para el empleo, que se reconoce como competencia estatal (art. 149.1.7 CE), sino respecto de los aspectos ejecutivos del plan (concretamente, con relación a la naturaleza de la prestación y su gestión por el SEPE). Reconoce la deficiente redacción de la disposición final primera por no incluir el título procedente para resolver este caso, que es el del art. 149.1.17 CE, esto es, la competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social, deficiencia de técnica legislativa que no vincula al Tribunal Constitucional a la hora de calificar la competencia controvertida. Dicho esto, señala, respecto a la referida ayuda económica, que se trata de una prestación por desempleo que se encuadra en el régimen económico de la Seguridad Social, amparada en el art. 149.1.17 CE, y que no se configura como una subvención. Aduce que, aunque la prestación forma parte de un programa dirigido a activar el empleo, eso no implica que tenga la naturaleza jurídica de política activa de empleo. En tal sentido, señala que el «programa de activación para el empleo» es un programa incluido en la acción protectora por desempleo, haciendo alusión en este extremo a lo señalado en el art. 9.1 del Real Decreto-ley 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 artículo 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 programa de activación para el empleo (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 LGSS, que permite al Gobierno ampliar la cobertura de la contingencia de desempleo a otros colectivos.

La atribución competencial al Estado para regular los colectivos a los que puede extenderse el cobro de prestaciones por desempleo, ex art. 149.1.17 CE, y la competencia normativa en materia laboral que le corresponde según el art. 149.1.7 CE, impide que pueda cuestionarse la configuración de la ayuda económica que conlleva el

programa como prestación por desempleo por el hecho de no hacer mención la norma recurrida al primero de los títulos indicados. Se insiste en que la atribución al SEPE de la competencia para la gestión y el pago de la ayuda económica, el control de requisitos e incompatibilidades, la exigencia de la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, así como las compensaciones en las prestaciones por desempleo o en la renta activa de inserción de las cantidades indebidamente percibidas, en idénticos términos a los fijados para las prestaciones por desempleo, no es una referencia accidental o meramente instrumental, sino una manifestación de que estamos ante una ayuda incluida en la prestación por desempleo.

A la misma conclusión se llega si se atiende al régimen de impugnación de las resoluciones dictadas en materia del programa de activación para el empleo, pues 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, concluye el abogado del Estado que la naturaleza de ayuda económica 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 artículo 13 j) de la Ley 56/2003, de empleo, sin perjuicio de lo cual, para garantizar la coordinación entre políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo, la gestión de la prestación se desarrollará mediante sistemas de cooperación con los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas. Todo lo dicho permite incluir estas prestaciones, a juicio del abogado del Estado, en la materia de «régimen económico de la Seguridad Social» (art. 149.1.17 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, por lo que 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, fondos respecto de los que mantiene una titularidad única. De acuerdo con la misma doctrina constitucional, las facultades concretas que integran la competencia estatutaria del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social.

6. Por providencia de 26 de marzo de 2019, se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña impugna los apartados segundo, inciso «seguidamente el Servicio Público de Empleo comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada», tercero y quinto del artículo único, y la disposición final primera del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo. Considera el recurrente que las disposiciones discutidas contravienen el reparto constitucional y estatutario en la materia, con vulneración de las competencias que a la Generalitat atribuyen los arts. 114.4 y 170.1 EAC, en la medida en que se reservan al Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SEPE) funciones que no tienen amparo en el art. 149.1.17 CE y que deberían corresponder a la Generalitat en cuanto titular de la competencia ejecutiva en materia de políticas activas de empleo.

El abogado del Estado, en cambio, solicita la desestimación del recurso, defendiendo que la ayuda económica que conlleva el programa de activación para el empleo es una prestación por desempleo que se encuadra en el régimen económico de la Seguridad Social, por lo que queda amparada en el art. 149.1.17 CE, sin que se le pueda asignar la naturaleza jurídica de política activa de empleo. Y sobre dicha materia el Estado tiene competencia legislativa íntegra y también competencias en el ámbito prestacional, razón que justifica la atribución al SEPE de la competencia para la gestión y el pago de la ayuda económica.

2. Antes de proceder al examen del fondo del asunto, hemos de resolver una cuestión previa que plantea el abogado del Estado, pues, aunque no opone causa de inadmisibilidad, lo cierto es que denuncia que, tras la impugnación parcial del Real Decreto-ley 7/2017, se esconde la impugnación del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el programa de activación para el empleo. A su juicio, no se impugnan las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 7/2017, sino, en general, la competencia del SEPE para la concesión y control de la ayuda económica de acompañamiento, que ha permanecido invariable desde la creación del programa por el Real Decreto-ley 16/2014, de modo que lo que se quiere es restaurar el plazo caducado para impugnar este último real decreto-ley. Por tanto, entiende que la impugnación ha de limitarse exclusivamente a la parte de los preceptos que se refieren a la gestión de la prestación económica por el SEPE.

La alegación del abogado del Estado no puede ser acogida. Ante todo, con fundamento en el principio de indisponibilidad de las competencias. En efecto, como ya se señaló en la STC 100/2017, de 20 de julio, FJ 2, resolviendo una alegación similar, «en el campo de los conflictos constitucionales la no impugnación de una disposición general por el Estado o la Comunidad Autónoma cuyas competencias hayan podido verse afectadas no implica en modo alguno la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición, acto o resolución posterior, aun cuando sea mera reproducción, ampliación, modificación, confirmación o aplicación de aquella» (SSTC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 1, y 216/2016, de 15 de diciembre, FJ 3). Así lo exige «el carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el Estado y las comunidades autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución y que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro» (SSTC 26/1982, fundamento jurídico 1 y 39/1982, fundamento jurídico 3) y la necesidad de evitar que normas aprobadas con infracción del bloque de constitucionalidad y no impugnadas en su momento adquieran una validez... de la que *ex Constitutione* carecen» (STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 3). De igual modo, también este Tribunal ha declarado que «el recurso de inconstitucionalidad 'es un recurso abstracto dirigido a la depuración del ordenamiento' por lo que 'el hecho de que una norma reproduzca otra norma anterior no recurrida no impide la impugnación de la primera' (STC 108/2014, FJ 2...)» (STC 142/2016, FJ 12)».

Por otra parte, aunque el Gobierno de la Generalitat, al referirse al ámbito competencial concernido y a la distribución de competencias entre el Estado y la comunidad autónoma, afirme que no queda justificada la gestión centralizada de las ayudas económicas al desempleo del programa, lo cierto es que circunscribe su impugnación a preceptos concretos del Real Decreto-ley 7/2017, que modifican determinados aspectos del programa de activación para el empleo inicialmente regulado por el Real Decreto-ley 16/2014, sin extenderla a ningún otro precepto al margen de algunos de los contenidos en el Real Decreto-ley 7/2017, con independencia de que el examen de esas impugnaciones pueda exigir eventualmente un análisis —y no un juicio de constitucionalidad— de las previsiones del Real Decreto-ley 16/2014 que puedan estar vinculadas con la concreta queja aquí planteada. En último término, no podemos ignorar que la STC 153/2017, de 21 de diciembre, ya ha declarado inconstitucional y nula la referencia al «Servicio Público de Empleo Estatal contenida en la mayor parte de los

preceptos del Real Decreto-ley 16/2014, en cuanto reservaban a aquellas funciones ejecutivas, con lo cual difícilmente podría producirse el efecto denunciado por el abogado del Estado, en la medida en que se trata de extremos que ya han sido expulsados del ordenamiento jurídico por nuestro pronunciamiento previo.

3. Una vez resuelta la anterior objeción, procede acometer el análisis de la cuestión de fondo que, como ya hemos adelantado, la Generalitat centra en el desconocimiento por la regulación impugnada de sus competencias ex arts. 114.4 y 170.1 EAC, como consecuencia de la reserva de funciones ejecutivas al SEPE en relación con el programa de activación para el empleo, especialmente en cuanto a la ayuda económica de acompañamiento, que no encontrarían acogida en el art. 149.1.17 CE. Esta es la queja común que subyace en la impugnación de los concretos preceptos del Real Decreto-ley 7/2017 contra los que se dirige el recurso. El abogado del Estado opone a ese argumento que la indicada ayuda constituye una prestación por desempleo que quedaría encuadrada en la materia de «régimen económico de la Seguridad Social» (art. 149.1.17 CE), respecto de la cual el Estado, además de la competencia legislativa íntegra, ostenta competencia en el ámbito prestacional, por lo que le correspondería su gestión.

Así pues, la controversia suscitada tiene una naturaleza claramente competencial, por lo que, antes de proceder al examen de los preceptos impugnados, es preciso determinar el encuadramiento competencial de la materia objeto de la regulación discutida. Este es un extremo sobre el que ya se ha pronunciado este Tribunal, concretamente en las SSTC 153/2017 y 156/2017, ambas de 21 de diciembre, que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País 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 contra el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el programa de activación para el empleo, respectivamente; resoluciones a cuyas consideraciones hemos de atenernos.

En ellas, con apoyo en la doctrina previamente sentada en la STC 100/2017, de 20 de julio, al resolver el recurso de inconstitucionalidad formalizado contra determinadas normas 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 (conocido como «Plan Prepara») y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas, en el que se suscitaba similar problemática, se llegó a la conclusión de que no quedaba justificada la asunción por el Estado de competencias de ejecución. En contra de lo sustentado por el abogado del Estado, se afirmó en la STC 153/2017, FJ 3, que nos encontramos ante medidas «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», y que la «ayuda económica de acompañamiento», de carácter temporal, «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». Atendida la naturaleza del programa, su similitud con el «Plan Prepara» y el hecho de que se trataba de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz del art. 40.1 *in fine* CE, se trasladó al caso el encuadramiento competencial realizado respecto de dicho plan por la STC 100/2017, entendiendo que la normativa discutida quedaba incardinada en la materia de «fomento del empleo» vinculada al art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que le otorga «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 artículo 149.1.7 CE» (STC 153/2017, FJ 3). Ahora bien, también se recordaba que, como determinó la STC 100/2017, FJ 5 c), el Estado no puede ignorar que la competencia para

la ejecución de las normas dictadas en ejercicio de aquella competencia estatal «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». En este caso, serían de obligado respeto, pues, la competencia ejecutiva que a la Generalitat atribuye el art. 170.1 b) EAC sobre «[l]as políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes», y también la prevista en el art. 114.4 EAC, según el cual, «[c]orresponde a la Generalitat, en las materias de competencia ejecutiva, la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión».

4. A partir de las anteriores consideraciones, podemos adentrarnos ya en el análisis de los preceptos impugnados, comenzando por el apartado tercero del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017, que da nueva redacción al art. 4 del Real Decreto-ley 16/2014. El Gobierno de la Generalitat de Cataluña se queja de que el precepto sigue contemplando la asignación al SEPE de la gestión y concesión de la ayuda económica, a pesar de ser las funciones que se describen en el precepto actuaciones de carácter ejecutivo, meramente aplicativas, sin que justifiquen por sí mismas la reserva centralizada a favor del Estado. En cuanto actividad administrativa reglada de comprobación del cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el programa, sostiene que debe ser la Generalitat quien la lleve a cabo en ejercicio de su competencia ejecutiva en materia de políticas activas de empleo.

El art. 4 del Real Decreto-ley 16/2014, en la nueva redacción que introduce el artículo único.3 del Real Decreto-ley 7/2017, no difiere sustancialmente de su redacción originaria, que fue considerada inconstitucional por la STC 153/2017. En él se regula la solicitud e incorporación al programa de activación de empleo, estableciendo la necesidad de presentar la solicitud, acompañada de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos del art. 2, en la correspondiente oficina de prestaciones del SEPE (apartado 1). Dicho servicio comprobará que se cumplen los requisitos, informará al solicitante de la necesidad de acreditar la realización de las acciones de búsqueda activa de empleo y dará traslado de la solicitud al servicio público de empleo competente para la asignación de un tutor individual, el diagnóstico del perfil del solicitante y la elaboración de un itinerario individual y personalizado de empleo (apartado 2). Una vez cumplidos los anteriores presupuestos, el SEPE resolverá, en el plazo máximo de tres meses, reconociendo la incorporación del trabajador al programa, con el consiguiente derecho a la percepción de la ayuda económica (apartado 3). Finalmente, contra la resolución del SEPE podrá interponerse reclamación previa a la vía jurisdiccional social (apartado 4).

En suma, el precepto pone de relieve que las actividades de recepción de la solicitud, comprobación del cumplimiento de los requisitos por el solicitante y resolución de la misma, que son de carácter ejecutivo, se reservan al SEPE en todo caso. Atendiendo a la impugnación formulada por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, es necesario determinar si esa gestión centralizada resulta respetuosa con las competencias autonómicas de ejecución en la materia.

Pues bien, como ya concluimos en la STC 153/2017, FJ 4 a), no concurren circunstancias que justifiquen esa gestión centralizada por el SEPE, ya que «[e]l legislador estatal ha realizado un diseño pormenorizado del régimen de la ayuda económica de acompañamiento del "programa de activación para el empleo" 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». Esto es, el Estado está habilitado para

especificar, de acuerdo con su competencia básica, las condiciones que han de cumplirse para la inclusión en el programa y las condiciones esenciales de la ayuda económica de acompañamiento, pero, de conformidad con nuestra doctrina, no está justificada la atribución al SEPE de las funciones de tramitación de las solicitudes y concesión y pago de la ayuda económica.

De acuerdo con ello, no podemos sino considerar que la atribución al SEPE por el art. 4 del Real Decreto-ley 16/2014 —en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2017— de las funciones de recepción, tramitación y resolución de las solicitudes, así como del reconocimiento de la ayuda económica de acompañamiento, debe ser considerada inconstitucional y nula, por tratarse de una competencia que corresponde a los servicios de empleo de las comunidades autónomas. Este pronunciamiento determina que se declaren inconstitucionales y nulas las referencias al Servicio Público de Empleo Estatal contenidas en los apartados 1, 2, párrafo primero, 3 y 4 del referido art. 4.

5. El recurso se dirige también contra los apartados segundo y quinto del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017, que dan nueva redacción, respectivamente, al art. 3 b) y al art. 6.6 a) del Real Decreto-ley 16/2014. En ambos se prevén obligaciones de comunicación al SEPE por parte de los servicios públicos de empleo competentes de determinados extremos, obligaciones a las que, a juicio del Gobierno de la Generalitat, por su carácter instrumental con la competencia ejecutiva principal, les serían de aplicación igualmente las consideraciones efectuadas respecto del apartado tercero del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017.

El art. 3 b) del Real Decreto-ley 16/2014, en su nueva redacción, establece que el servicio público de empleo en el que se encuentre inscrito el solicitante como demandante de empleo debe comunicar al SEPE la acreditación certificada de que aquel ha realizado, al menos, tres acciones de búsqueda de empleo. Y el art. 6.6 a) recoge la obligación de los servicios públicos de empleo de comunicar al SEPE la identidad del tutor individual asignado, los itinerarios que se elaboren, así como las colocaciones que se realicen durante su vigencia y su seguimiento.

La queja debe ser estimada igualmente en este punto, con declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las obligaciones de comunicación que imponen ambos preceptos, porque, como ya razonamos en la STC 153/2017, FJ 4 a), al declarar la inconstitucionalidad del art. 6.6 del Real Decreto-ley 16/2014, 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 programa de activación para el empleo, no será necesario efectuar las comunicaciones al SEPE; en este caso de la acreditación certificada de haber realizado las preceptivas acciones de búsqueda de empleo, de la identidad del tutor, de los itinerarios que se elaboren o de las colocaciones que se realicen durante su vigencia. Ello se traduce en la declaración de inconstitucionalidad del inciso «seguidamente el Servicio Público de Empleo comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada» del art. 3 b) del Real Decreto-ley 16/2014, en la redacción dada al mismo por el apartado segundo del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017, y del apartado quinto del mismo artículo único, en su integridad, en cuanto da nueva redacción al art. 6.6 a) del Real Decreto-ley 16/2014.

6. Por último, se impugna la disposición final primera del Real Decreto-ley 7/2017, según la cual éste se dicta al amparo de lo establecido en el art. 149.1.7 y 13 CE.

Al igual que señalamos en las SSTC 153/2017, FJ 4 d), y 156/2017, FJ 5, respecto de disposiciones idénticas, la impugnación debe ser rechazada, puesto que en los fundamentos jurídicos anteriores de la presente sentencia se ha analizado ya 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».

7. Resta por determinar, únicamente, el alcance de nuestro pronunciamiento de inconstitucionalidad. Y en este punto, al igual que en las SSTC 153/2017, FJ 5, y 156/2017, FJ 4, hemos de precisar que, por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad de parte de los preceptos del Real Decreto-ley 7/2017 contenidas en la presente sentencia no afectarán 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 LOTC).

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 presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulas, en los términos del fundamento jurídico 4 de la presente sentencia, las referencias al Servicio Público de Empleo Estatal contenidas en el apartado tercero del artículo único del Real Decreto Ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo, que da nueva redacción al art. 4 del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el programa de activación para el empleo.

2.º Declarar inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017:

a) El inciso «seguidamente el Servicio Público de Empleo comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada» del art. 3 b) del Real Decreto-ley 16/2014, en la redacción dada al mismo por el apartado segundo.

b) El apartado quinto, que da nueva redacción al art. 6.6 a) del Real Decreto-ley 16/2014.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de marzo de dos mil diecinueve.—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.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Alfredo Montoya Melgar respecto de la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4007/2017, al que se adhiere el presidente, don Juan José González Rivas

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.

Las razones de dichas discrepancias coinciden con las ya expuestas en el voto particular que formulé a la sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad

núm. 1571/2015, al que se adhirieron el presidente, don Juan José González Rivas, y la vicepresidenta, doña Encarnación Roca Trías; razones a las que ahora me remito.

Madrid, a veintisiete de marzo de dos mil diecinueve.—Alfredo Montoya Melgar.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.