

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

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

El recurso que dio lugar a la citada resolución fue presentado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco frente a los arts. 1, disp. adic. 1ª y 2ª y disp. fin. 4ª y 5ª del RDL 1/2013, que acordó, además de otras medidas ajenas al recurso, una nueva prórroga del Programa de recualificación profesional de desempleados, establecido inicialmente en el RDL 1/2011 (que no ha sido objeto de impugnación) con el panorama de fondo de la crisis económica. Mientras que el citado RDL 1/2013 condicionaba la prórroga automática del Programa al hecho de que la tasa de desempleo superase el 20 por 100, el RDL 1/2016 rebajó esa cifra al 18 por 100, lo que hace prever que cuando concluya el período de duración de la todavía vigente prórroga (el próximo mes de agosto) esa tasa se habrá reducido y, consiguientemente, habrá desaparecido la causa de una nueva prórroga automática.

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

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

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

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

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

Así pues, las ayudas económicas de acompañamiento del Plan Prepara se diferencian de las de reinserción y formación profesional tanto en su naturaleza como en los títulos competenciales que las sustentan. El fin de tales ayudas no es distinto del conjunto de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, en cuanto atienden situaciones de necesidad, y más específicamente, situaciones de necesidad derivadas del desempleo (art. 41 CE). De la misma manera que las prestaciones contributivas de desempleo se complementan con subsidios asistenciales, unas y otros se prolongan y complementan a su vez a través de las ayudas, temporales y excepcionales, del Plan Prepara. Por ello, si “[c]ualquier prestación de carácter

público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones contributivas de la Seguridad Social forma parte del Sistema de la Seguridad Social” (arts. 38.4 LGSS-1994 y 42.4 LGSS-2015), hay que admitir que las ayudas en cuestión se incluyen en dicho Sistema, formando parte integrante de la acción de asistencia social que corresponde al mismo.

Lejos de poder ser calificadas como subvenciones, como sostiene la sentencia (e incluso ésta reconoce que en tal caso no cabe descartar la competencia del Estado), las ayudas económicas de acompañamiento son prestaciones sociales próximas al subsidio de desempleo y, singularmente, a la Renta Activa de Inserción, cuyo carácter excepcional y temporal comparte y que se integra en la acción protectora del desempleo del Sistema de la Seguridad Social (RD 1.369/2006). De aquí las lógicas coincidencias, no sólo en el objeto que persiguen las citadas ayudas y el Sistema de la Seguridad Social en cuanto protector del desempleo, sino también en las características de sus beneficiarios: trabajadores inscritos en la Oficina de Empleo que han agotado la prestación o el subsidio de desempleo y que carecen de recursos.

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

Todo lo anterior desemboca en reiterar que las ayudas económicas del Plan Prepara no tienen carácter de subvenciones sino de prestaciones asistenciales del Sistema de la Seguridad

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

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

Por ello, mientras que las Comunidades Autónomas pueden asumir el desarrollo de la legislación básica de Seguridad Social y el desempeño de facultades para su ejecución (SSTC 46/1985, FJ 2; 149/1991, FJ 1; 195/1996, FJ 6), el régimen económico de la Seguridad Social se plantea en otro plano competencial, como tuvo ocasión de puntualizar la citada STC 195/1996, FJ 6, señalando que ello “implica también un ‘plus’: además de la legislación puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. Eso es lo que sucede en el caso del régimen económico de la Seguridad Social”.

Con toda claridad, la STC 124/1989, FJ 3, expresó que “del art. 149.1.17ª de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de la Seguridad Social el Estado retenga sólo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional”, de modo que “como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional, la mención separada del ‘régimen económico’ como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas sociales de Seguridad Social en cada una de las

Comunidades Autónomas”. Para la referida sentencia “[e]l designio perseguido con el acantonamiento del ‘régimen económico’ dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de ‘un régimen público’, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución)”. Entendió el Tribunal por ello que “en su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema (...). La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no sólo de normación sino también de disponibilidad directa sobre los fondos propios”.

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

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

Madrid, veintiuno de julio de dos mil diecisiete.

Fdo. Juan José González Rivas

Fdo. Alfredo Montoya Melgar