

## Conflicto de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en el marco del programa de activación para el empleo: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2019, de 27 de marzo

### Conflict of powers between the state and the autonomous regions within the framework of the employment activation programme: Commentary on Constitutional Court Ruling 40/2019 of 27 March

SUSANA RODRIGUEZ ESCANCIANO  
*CATEDRÁTICA DE UNIVERSIDAD*

NATALIA ORDÓÑEZ PASCUA  
*PROFESORA AYUDANTE  
DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
UNIVERSIDAD DE LEÓN*

#### Resumen

La convivencia de una pluralidad de centros normativos y administrativos fruto de la organización territorial del Estado de las Autonomías que la norma suprema reconoce y garantiza, y el tratamiento constitucional por cuanto a asignación y asunción de competencias se refiere, supone, sin duda alguna, uno de los puntos de fricción más comunes entre el Estado y las CCAA. En este sentido, cuando dos entes –uno autonómico y otro estatal– recaban para sí las mismas atribuciones, procede determinar con claridad la materia objeto de controversia que será la que en última instancia determine quién posee la legitimación para su ejercicio. Buena muestra de estas circunstancias puede encontrarse en el régimen jurídico del programa de activación por desempleo regulado en el Real Decreto Ley 7/2017.

#### Palabras clave

Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE); Servicio Público de Empleo Autonómico; conflicto de competencia; Programa de Activación de Empleo; prestaciones por desempleo

#### Abstract

The coexistence of a plurality of regulatory and administrative centres as a result of the territorial organisation of the Spanish 'state of autonomous regions' recognised and guaranteed by supreme law, and the constitutional treatment in terms of allocation and assumption of powers, are undoubtedly one of the most common friction points between the state and the autonomous regions. In this sense, when two entities - one autonomous and one national - claim the same powers for themselves, it is necessary to clearly determine the subject matter of the dispute that will ultimately determine who has the legitimacy for its exercise. A good example of this can be found in the legal system of the employment activation programme regulated in Royal Decree Law 7/2017.

#### Keywords

Public State Employment Service; Public Autonomous Employment Service; conflict of powers; employment activation programme; unemployment benefits

### 1. REVISITANDO CONCEPTOS: DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL

La diversidad jurídica, también en los ámbitos institucionales relacionados con la materia “laboral” y “Seguridad Social”, es desde luego una consecuencia natural de la organización territorial del Estado, compuesta y compleja, establecida por la CE, que se

fundamenta en la “indisoluble unidad de la Nación española” y reconoce y garantiza el “derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas” (art. 2 y título VIII CE). La existencia de entes públicos territoriales (las Comunidades Autónomas –arts. 143 a 158 CE–), dotados constitucionalmente de autonomía política y competentes, por lo tanto, para la promulgación de normas jurídicas sobre los más diversos aspectos de la realidad social (el trabajo y la Seguridad Social entre ellos) abre las puertas, ciertamente, a un marco institucional complejo y plural, en el que la diversidad de regímenes jurídicos territoriales sobre una misma materia se convierte en un elemento caracterizador del sistema en su conjunto<sup>1</sup>.

Como es de sobra conocido, la división geográfica que la Constitución Española permite cuando en su art. 2 reconoce la garantía al derecho de autonomía –no de soberanía– de las nacionalidades y regiones conlleva la posibilidad de las Comunidades Autónomas (CCAA) de alcanzar distintos grados de ésta en tanto sus Estatutos de Autonomía así lo contemplan<sup>2</sup>. Al respecto existe la necesidad de recurrir a una fórmula férrea como es la Ley Orgánica para aprobar el texto en ellos contenido y seguir el procedimiento predeterminado contemplado en la norma suprema.

Asimismo, recordando conceptos ampliamente sabidos, el conflicto que pudiera surgir ante la existencia de una pluralidad de centros de producción normativa no cabe ser resuelto con la aplicación del principio de jerarquía sino por el de competencia, si bien, y pese a la aparente existencia de dos ordenamientos distintos, el conjunto de normas de una Comunidad Autónoma ha de integrarse en el Estatal formando un único *corpus* normativo enlazado, eso sí, precisamente por el Estatuto de Autonomía<sup>3</sup>.

Es más, el espectro de la distribución competencial entre el Estado y las CCAA está marcado por un sistema de reparto de materias sustentado en el tenor de los arts. 148 y 149 CE que, combinados con otros, suponen un marco en el que se relacionan las competencias exclusivas de aquel –del art. 149–, aquellas que pueden ser asumidas por éstas –del art. 148–, y las demás que, en cuanto la “facultad” o “materia” no sean mencionadas de manera expresa como de carácter exclusivo estatal, que podrán si así lo establecen sus Estatutos pasar a formar parte del elenco autonómico en virtud de la cláusula residual del art 149.3 CE.

<sup>1</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “El principio constitucional de “unidad del orden económico nacional y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias de trabajo y Seguridad Social”, *AL*, núm. 47, 1999, pp. 902.

<sup>2</sup> Así, “ordenamiento estatal general y ordenamientos autonómicos, llámense éstos microsistemas, subsistemas u ordenamientos infraestatales o menores, cada uno de ellos con una riqueza normativa interior nada desdeñable que se ordenan domésticamente en torno al principio de jerarquía normativa que la Constitución garantiza en su art. 9.3, se sitúan en una posición de igualdad e igualmente ordenada o distante de la Constitución, sometiendo sus relaciones *ad extra*, que no lo son de superioridad y subordinación, sino de separación relativa a partir de la previa distribución de competencias y materias que se realiza en los arts. 148 y 149 del texto constitucional, al principio de competencia *ratione materiae* y *ratione territorii*”. CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>.E.: “Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas”, *REDT*, núm. 1, 1980, pp. 18.

<sup>3</sup> Por extenso, MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. T. I y II, Madrid, 1982 y 1984; ARGULLOL MURGADAS, E.: “La organización administrativa de las Comunidades Autónomas”, *DA*, núm. 182, 1979, pp. 27 y ss.; FONT I LLOVET, T.: “Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas”, *RVAP*, núm. 6, 1983, pp. 217 y ss. o GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “El sistema autonómico quince años después”, *REDA*, núm. 84, 1994, pp. 575 y ss.

Del panorama descrito, es menester afirmar que por la vía negativa existe la posibilidad de que las entidades territoriales autonómicas recaben aquellas materias no presentes en la lista presentada en los *supra* mencionados artículos, si bien “son los Estatutos las normas llamadas a fijar las competencias”<sup>4</sup>.

Todo ello sin olvidar que el texto constitucional va más allá cuando deja al Estado prerrogativas exclusivas en legislación pero permite la ejecución a los órganos autonómicos pertinentes y aquí se sustancian, precisamente, aquellas cuestiones de límites en las que dos instituciones de carácter ejecutivo (estatal y autonómica) pretenden ejercer la potestad que entienden constitucionalmente otorgada<sup>5</sup>. Precisamente, este último es el supuesto de las competencias en materia laboral del art. 149.1.7ª CE, en las que, reservando al legislador estatal las facultades legislativas, permite aquellas de ejecución a los órganos de las Comunidades Autónomas<sup>6</sup>, sin perder de vista que si del mercado laboral se trata, deben tener en cuenta también el tenor de la disposición 13ª del citado artículo mediante la cual es competencia exclusiva estatal las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica<sup>7</sup>.

Esta afirmación general ha venido a ser matizada por el TC al precisar que el concepto de legislación ha de entenderse en sentido amplio y, por tanto, incluir tanto leyes formales como reglamentos de desarrollo<sup>8</sup>. Esta reserva tiene su razón de ser en la necesaria uniformidad legislativa para todo el territorio nacional en esta materia a fin de hacer efectivo el principio de igualdad de todos los españoles a poseer los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado<sup>9</sup>.

El vehículo normativo mediante el cual se lleva a cabo la transferencia competencial –Real Decreto– no atribuye ni ordena competencias, limitando su actuación a concretar la forma y procedimiento de éstas y articulando mecanismos de cooperación entre el Estado y la CA; así, en ningún caso pueden prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias de reparto de las materias.

Por cuanto hace estrictamente a la materia de “empleo”, parte sustancial de las relaciones laborales, son muchos los aspectos que han sido transferidos y que son considerados de competencia autonómica; entre varios, los expedientes de regulación de empleo, la gestión de la formación profesional ocupacional, las subvenciones propias de fomento del empleo aprobadas por cada Comunidad en virtud del art. 148.1.13ª CE, el

<sup>4</sup> STCo 76/1983, de 5 de agosto.

<sup>5</sup> MANRIQUE LÓPEZ, F.: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en Derecho Social”, *RPS*, núm. 144, 1984, pp. 85 y ss.

<sup>6</sup> CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>.E.: “Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional”, *RL*, 1985, T. I, pp. 1013 y ss. Por extenso, LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, Madrid, 1993, pp. 59 y ss.

<sup>7</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “La distribución de competencias en el Estado Social Autonómico en materia de políticas de empleo e inmigración”, *TS*, núm. 198, 2007, pp. 17.

<sup>8</sup> En este sentido, entre varias, SSTCo 39/1982, de 30 de junio, 57/1982, de 27 de julio, 360/1993, de 3 de diciembre, 190/2002, de 17 de octubre, 30/2003 de 18 diciembre, 51/2006, de 16 de febrero, 194/2012, de 31 de octubre o 244/2012, de 18 de diciembre.

<sup>9</sup> Art. 139.1 CE.

control de los requisitos de la contratación laboral<sup>10</sup>, así como la gestión de la intermediación laboral y, por lo que a este estudio importa, de las políticas de empleo a través del servicio público de empleo de cada Comunidad Autónoma<sup>11</sup>.

## 2. EL FOMENTO DEL EMPLEO COMO MATERIA “PERILABORAL” DE ATENCIÓN AUTONÓMICA

Tomando como punto de partida lo dispuesto en el art. 149.1.7ª CE, que atribuye, de forma contundente, al Estado la “competencia exclusiva” sobre la “legislación laboral”, permitiendo a las Comunidades Autónomas tan sólo intervenir en la “ejecución” de las leyes laborales estatales, mediante la ordenación de los servicios y procedimientos administrativos necesarios para ponerlas en práctica<sup>12</sup>, la consecuencia inmediata a extraer es que “la materia laboral es constitucionalmente inaccesible, por vía de los Estatutos de Autonomía, al poder legislativo Autonomo”<sup>13</sup>. Ahora bien, el adjetivo “laboral” ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, no referido genéricamente al mundo del trabajo, sino en un sentido mucho más concreto y restringido, como conjunto de principios e instituciones que surgen del contrato en cuanto categoría jurídica central<sup>14</sup>, incluyendo exclusivamente, a tenor del art. 1.1 ET, “la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios a favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios”<sup>15</sup>.

La legislación laboral es, por tanto, para el Tribunal Constitucional, la que regula el trabajo asalariado, cuyo estatuto jurídico propio surge de la existencia de un vínculo contractual. Ello supone que el núcleo normativo que directamente pauta estas relaciones (individuales o colectivas), que constituye el objeto básico del denominado *Ius Laborum*, queda extramuros de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, las cuales no poseen ningún tipo de intervención en dicho marco nuclear<sup>16</sup>.

De esta acotación constitucional estricta del alcance del término laboral deriva, empero, la existencia de competencias autonómicas sobre materias no pertenecientes propiamente a dicho título, pero relacionadas con él de modo directo (“cuestiones perilaborales”)<sup>17</sup>, a resultas de su conexión con la política económica y con fundamento, de un lado, en el art. 148.1.13ª CE, que reconoce facultades a las autonomías territoriales sobre “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos enmarcados por la política económica nacional”, o, de otro, en el art. 148.1.1ª CE, el cual

<sup>10</sup> STCo 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 5.

<sup>11</sup> Art. 19, Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

<sup>12</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Ordenamiento laboral español y Comunidades Autónomas”, en VV.AA.: *Tendencias actuales del Derecho del Trabajo. Perspectiva Iberoamericana*, cit., pp. 144. Por extenso, LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, cit., pp. 59 y ss.

<sup>13</sup> CASAS BAAMONDE, Mª.E.: “Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional”, *RL*, 1985, T. I, pp. 424.

<sup>14</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social*, *RL*, núm. 5, 1996, pp. 9 y ss.

<sup>15</sup> STCo 360/1993, de 13 de diciembre.

<sup>16</sup> STCo 195/1996, de 28 de noviembre.

<sup>17</sup> CASAS BAAMONDE, Mª.E.: “Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas”, *REDT*, núm. 1, 1980, pp. 15 y ss.

admite la capacidad de toda la Administración Regional para fijar la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno<sup>18</sup>. Esta complejidad cobra pleno alcance, entre otras cuestiones, en aquellos aspectos relacionados con la política de fomento del empleo.

### 3. REPARTO DE ATRIBUCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL. ESPECIAL REFERENCIA A LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Contrasta la situación hasta ahora descrita con la relativa a la materia de Seguridad Social, pues la CE permite un margen de actuación mucho más amplio en este marco a las Comunidades Autónomas, las cuales pueden asumir competencias normativas, legales y reglamentarias, no ya meramente ejecutivas<sup>19</sup>. Así, en materia de Seguridad Social, el Estado sólo ostenta competencia exclusiva sobre la “legislación básica” y el “régimen económico de la Seguridad Social” (art. 149.1. 17ª CE), lo cual no excluye ni mucho menos un ámbito cierto de competencias autonómicas sobre la materia, que deriva claramente de la propia letra del art. 149.1.17ª CE; antes al contrario, las Comunidades Autónomas pueden asumir, efectivamente como atribuciones propias, el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado y la ejecución de los servicios de la Seguridad Social<sup>20</sup>.

En tal contexto, es menester aclarar los siguientes extremos de interés<sup>21</sup>:

1º.- Por “legislación básica”<sup>22</sup> procede entender los “criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado”<sup>23</sup>. Esta noción presenta, por tanto, un doble sentido constitucional: positivo, “que manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros”; negativo, “que constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades

<sup>18</sup> BALLESTER PASTOR, M.A.: “Competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral: actos ejecutivos de carácter normativo”, *Rev. Treb.*, núm. 10, 1989, pp. 51 y ss.

<sup>19</sup> En general, MANRIQUE LÓPEZ, F.: *Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social*, Madrid, 1985.

<sup>20</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social”, en VV. AA: *Derecho de la Seguridad Social*, DE LA VILLA GIL, L.E. (Dir.), 2ª ed., Valencia, 1999, pp. 71. En el mismo sentido, SALA FRANCO, T.: “El Estado de las Autonomías y el Estado del Bienestar: notas polémicas a un proceso complejo”, *Rev. Treb.*, junio, 1987, nota 1 o MARTÍN PUEBLA, E.: “Claves para la gestión descentralizada de la Seguridad Social”, *AL*, núm. 22, 1990, pp. 249 y ss.

<sup>21</sup> LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, cit., pp. 173 y ss.

<sup>22</sup> Al reservar la legislación básica al Estado, se trata de asegurar un mínimo denominador común, pero sin excluir de forma absoluta la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en esta materia. Tal efecto podía haber sido logrado de haber utilizado el término legislación a secas, con el cual desaparecería cualquier posibilidad de competencias legislativas de las Comunidades Autónomas. A tal dato procede añadir cómo no sólo no ha sido utilizado el término legislación a secas, sino que ha sido empleado el de “legislación básica, más restrictivo que el de bases, estableciéndose así una diferenciación entre legislación básica y no básica, la primera competencia del Estado y la segunda de las Comunidades Autónomas”. LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, cit., pp. 203.

<sup>23</sup> Por todas, STCo 32/1981, de 28 de julio. Al respecto, BAYONA I ROCAMORA, A.: “La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional”, *REDA*, núm. 45, 1985, pp. 55 y ss. o GARCÍA MORILLO, J.: “La versatilidad de lo básico”, *RAP*, núm. 139, 1996, pp. 125 y ss.

Autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas<sup>24</sup>.

Así pues, el objetivo perseguido por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia para fijar las bases de una materia determinada, es asegurar, en aras a intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, una “regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación”<sup>25</sup>, “un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad podrá desarrollar sus propias competencias y mejorar en su caso los niveles comunes y mínimos de protección estatal”<sup>26</sup>. “Con certeza, la Seguridad Social pública, mínima y obligatoria, que para todos los ciudadanos pide el art. 41 CE ha de ser igual para todos los españoles. Garantizar dicha igualdad, a nivel mínimo y general de protección, ha de ser, sin lugar a dudas, el cometido de la ley estatal básica o marco”<sup>27</sup>.

2º.- Por “régimen económico” cabe entender el patrimonio de la Seguridad Social, formado por cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier género que constituyen un caudal único afecto a sus fines: los recursos generales de la Seguridad Social, integrados por las aportaciones del Estado, cotizaciones de las personas obligadas, frutos, rentas e intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales, al igual que otros ingresos y su sistema financiero (salvo excepciones de reparto) y de inversiones (coordinando las finalidades de carácter social con la obtención de la mayor rentabilidad compatible con la seguridad de la inversión y una liquidez en grado adecuado a las finalidades a atender por aquéllas)<sup>28</sup>.

3º.- De este modo, con la única exclusión del “régimen económico”, respecto del cual las autonomías territoriales no podrán entrar a dictar norma alguna (aun cuando sí gestionarlo)<sup>29</sup>, las CCAA están facultadas para dictar leyes complementarias o de desarrollo

<sup>24</sup> STCo 25/1983, de 7 de abril. Al respecto, PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución”, en VV.AA.: *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Madrid, 1984, pp. 103 y ss. y “Una competencia compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas: la regulación de la Seguridad Social”, en VV.AA.: *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Vol. III, Madrid, 1984, pp. 145 y ss.

<sup>25</sup> CASAS BAAMONDE, M<sup>º</sup>.E.: “Sentencia 69/1988, de 19 de abril. A efectos sistemáticos, sobre el concepto material de norma básica en el orden constitucional de distribución de competencias y su complementación con requisitos formales; con una admonición al Gobierno a propósito del ejercicio de su potestad reglamentaria”, en ALONSO OLEA, M.: *Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*, T. VI, Madrid, 1989, pp. 262 y ss.

<sup>26</sup> SSTCo 44/1982, de 8 de julio; 32/1983, de 28 de abril; 170/1989, de 19 de octubre ó 102/1995, de 26 de junio.

<sup>27</sup> CASAS BAAMONDE, M<sup>º</sup>.E.: “Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas”, cit., p. 40. Por extenso, VILLAR PALASI, J.L.: “La distribución constitucional de competencias en materia de Seguridad Social”, *DL*, núm. 5, 1982, pp. 7 y ss.

<sup>28</sup> DESDENTADO BONETE, A.: “El régimen económico de la Seguridad Social y las Autonomías”, *REDA*, núm. 38, 1993, pp. 354.

<sup>29</sup> El régimen económico aparece como un sector de la materia Seguridad Social que recibe un tratamiento diferenciado, sobre el cual recae una competencia exclusiva, a nivel pleno, por parte del Estado, a diferencia del resto de la materia de Seguridad Social, en la cual la competencia estatal aparece ceñida al ámbito de la legislación básica. PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, cit., pp. 13-14 o PALOMAR OLMEDA, A. y ZARATAIN DEL VALLE, R.: “La distribución de competencias en materia de Seguridad Social y la sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 1989”, *RT*, núm. 99, 1990, pp. 9 y ss.

de la legislación básica estatal, así como ejercer la potestad reglamentaria en desarrollo de sus propias leyes y, en fin, asumir la ejecución de los servicios de Seguridad Social<sup>30</sup>.

Es más, teniendo presente que mientras en el nivel de desarrollo legislativo existe una competencia compartida, la competencia de ejecución es exclusiva de las Comunidades Autónomas (alcanzando tanto a la legislación estatal como autonómica), pudiendo llegar a afirmar, de un lado, que “existe una prohibición constitucional de aprobación por el Gobierno estatal de normas reglamentarias por estar las competencias de ejecución atribuidas a los órganos regionales”<sup>31</sup>; de otro, que el precepto constitucional citado “no parece permitir la asunción de la totalidad de la fase ejecutiva de la legislación estatal de Seguridad social por las Comunidades Autónomas, sino sólo la ejecución de sus servicios”, permitiendo colegir una intención más restrictiva<sup>32</sup>.

Como ha apuntado la mejor doctrina al respecto, tal asignación debe ser interpretada, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la competencia normativa en materia de organización, gestión y procedimiento de la Seguridad Social; la competencia en materia de asistencia y prestaciones complementarias, voluntarias o libres; y la mera gestión patrimonial del régimen económico de la Seguridad Social<sup>33</sup>. En consecuencia, teniendo en cuenta que las prestaciones por desempleo integran el marco de la acción protectora del sistema de Seguridad Social, corresponde al Estado su reconocimiento y pago.

En suma y con carácter general, del art. 149.1.17ª CE cabe extraer la afirmación de la existencia de una competencia normativa en materia de prestaciones por desempleo claramente en favor del Estado, resultando más complicado discernir cuál es el titular de las competencias de carácter ejecutivo. En este sentido, si bien en un principio la doctrina se mantuvo dividida respecto al alcance de las facultades autonómicas sobre esta materia, el TC ha sido tajante al afirmar que el texto constitucional no sólo otorga al Estado potestades normativas sobre el régimen económico de la Seguridad Social, sino también facultades de gestión o ejecución del régimen económico de sus fondos<sup>34</sup>. De hecho, la mención separada al régimen económico como función exclusiva del Estado trata de garantizar la unidad del sistema no sólo en cuanto a su regulación jurídica sino que trata de evitar la proliferación de diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las CCAA<sup>35</sup> que claramente supondrían una transgresión del principio de igualdad y de solidaridad. Pese a que la intervención en materia de gestión no será nula en todo caso debe ceñirse a aquellas labores que no comprometan la unidad del sistema lo que deja realmente a las entidades territoriales un muy escaso margen de actuación.

<sup>30</sup> Entre otras, SSTCo 27 y 32/1983, de 20 y 28 de abril; 46/1985, de 26 de marzo; 76/1986, de 9 de junio y 146/1986, de 25 de noviembre. Crucial es la STCo 124/1989, de 7 de julio.

<sup>31</sup> CASAS BAAMONDE, Mª.E.: “Sistema de fuentes jurídico laborales y Comunidades Autónomas”, cit., pp. 15

<sup>32</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983, pp. 73.

<sup>33</sup> MANRIQUE LÓPEZ, F.: “La distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA en materia de Seguridad Social”, *RSS*, núm. 23, 1984, pp. 139.

<sup>34</sup> En este sentido, SSTCo 124/1989, de 7 de julio y 195/1996, de 28 de noviembre.

<sup>35</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis”, *Anales de Derecho*, núm. 23, 2005, pp. 11.

#### 4. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Conforme al art. 3.2 Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (LE), las Comunidades Autónomas disponen de competencias de “desarrollo de la política de empleo, fomento del empleo y ejecución de la legislación laboral y programas y medidas que les hayan sido transferidas”. A tal fin, los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas [integrantes, junto al SPEE, del Sistema Nacional de Empleo –art. 6 LE–], habrán de ser, de acuerdo con la capacidad de autoorganización de cada una de ellas, los órganos o entidades a los que las respectivas Administraciones encomienden “el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión... de las políticas activas de empleo” (art. 19 LE). Ello produce una lógica consecuencia: la asunción estatutaria de las competencias relativas a la ejecución de la legislación laboral del Estado comprende la propia autonómica sobre la regulación del Servicio Público de Empleo en su extensión geográfica y, de su mano, la dirección y organización, en este ámbito territorial, de las funciones de inscripción de los demandantes de empleo, de registro de contratos de trabajo y de recepción de comunicaciones sobre su celebración, así como de autorizaciones de las agencias de colocación cuyo ámbito de actuación no exceda del territorio autonómico<sup>36</sup>.

Por si duda hubiere, los arts. 24 y 25 LE se encargan de aclarar que la gestión sobre los recursos económicos en materia de políticas activas de empleo atañe lógicamente a las Comunidades Autónomas, comprendiendo el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación, dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena y por cuenta propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social (art. 36 LE).

Todas estas iniciativas serán desarrolladas, pues, por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, atendiendo además a las características de su territorio (art. 38 LE), sin perjuicio de que el SPEE actúe en el mismo sentido en su ámbito de atribución, coordinando todo el sistema descentralizado (art. 42 LE).

#### 5. ASISTENCIA SOCIAL EXTERNA AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DESTINADA A LA ATENCIÓN DEL DESEMPLEO

Como ya consta, las Comunidades Autónomas carecen de potestad para la gestión de las prestaciones por desempleo del sistema de Seguridad Social y, por lo tanto, para el reconocimiento del derecho a las mismas y del correspondiente pago a los beneficiarios. La gestión de los fondos del sistema de Seguridad Social con destino al abono de las prestaciones resultantes de su acción protectora (incluidas lógicamente las de desempleo –art. 41 CE–) corresponde, así, de modo exclusivo al Estado (art. 149.1.17ª CE)<sup>37</sup>, sin que en consecuencia puedan intervenir las Autonomías Territoriales. Únicamente, el art. 41.4 LE deja claro que estas últimas “verificarán el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la inscripción como demandantes de empleo y la suscripción del compromiso de actividad de

<sup>36</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo*, cit., p. 180.

<sup>37</sup> BORRAJO DACRUZ, E.: “Distribución de las competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de sanidad y seguridad social”, *Revista de Derecho Público*, Vol. III-IV, 1980, pp. 465 y ss.



los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, debiendo comunicar los incumplimientos al SPEE en el momento en que se produzcan o conozcan”, pues es al órgano central a quien compete la adopción de las medidas oportunas<sup>38</sup>.

Lógicamente, todo lo anterior no impide que, atendiendo al desarrollo de la política regional de empleo y a la administración de los fondos establecidos para tal fin, las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo, a su exclusiva responsabilidad, prestaciones de asistencia social (art. 148.1.20ª CE), de las que pueden beneficiarse los desempleados, tal y como sucede, en paradigmático ejemplo, con la prestación de ingresos mínimos de inserción u otros de similar naturaleza que con una u otra denominación se establecen por los gobiernos regionales. Estas dispensas de asistencia social externa al sistema de Seguridad Social son sólo parcialmente incluíbles dentro las políticas pasivas de empleo en cuanto los desempleados son, en ocasiones, sus destinatarios, pero van a quedar al margen de la competencia exclusiva del Estado<sup>39</sup>.

El título del art. 148.1.20ª CE plasma la competencia autonómica en términos extremadamente amplios, de modo que englobaría desde los “servicios sociales”, hasta dar nacimiento a un nuevo sistema de protección: la “acción o ayuda social”, en la cual quedará incluida todo lo que, no estando clara e inequívocamente definido como Seguridad Social, se considere conveniente por la Comunidad<sup>40</sup>, máxime cuando la crisis ha agudizado los ingenios de los legisladores autonómicos para la adopción de nuevas medidas de auxilio, vinculadas –por lo que aquí interesa– con la protección por desempleo.

## 6. EL SUPUESTO ENJUICIADO

Con el fin de no incurrir en reiteraciones respecto de lo ya señalado en los epígrafes anteriores, procede ahora recordar únicamente que las formulaciones constitucionales mencionadas, las del art. 149.1.7ª y 17ª y del art. 148.1.20ª CE, comprenden, pese a lo que en un principio pudiera parecer, verdaderas competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las materias laboral y de Seguridad Social. Que la Constitución atribuya en exclusiva al Estado, no la materia laboral o la de Seguridad Social, sino sencillamente la “legislación laboral” y la “legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social”, no cierra ni mucho menos la posibilidad de un importante ámbito de competencias autonómicas sobre dichas materias<sup>41</sup>, lo cual deriva por lo demás de la propia letra de los citados preceptos constitucionales; antes al contrario, las Comunidades Autónomas podrán asumir, como competencias propias sobre dichas materias, la “ejecución” de la legislación laboral del Estado, así como la “legislación no básica”, el “desarrollo legislativo” de la legislación básica del Estado y la “ejecución” de los servicios de la Seguridad Social, sin olvidar la exclusividad autonómica en materia de asistencia social<sup>42</sup>.

Bajo tales premisas, no puede extrañar que los conflictos en cuanto a la titularidad de competencias y a lo que cabe entender sobre materia de ejecución sean frecuentes en todos

<sup>38</sup> VALDÉS DAL RE, F.: “La reforma de la intermediación laboral”, cit., p. 157.

<sup>39</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, A.V.: “Derecho al trabajo y política de empleo”, cit., p. 1349.

<sup>40</sup> MORENO REBATO, M.: *Régimen jurídico de la asistencia social*, MTAS, Madrid, 2002, pp. 53 y ss.

<sup>41</sup> LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, cit., pp. 194 y ss.

<sup>42</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, cit., pp. 10-11.

los aspectos relacionados con la materia laboral y de Seguridad Social por lo que al desempleo hace, no en vano están imbricadas. Buena muestra de ello puede encontrarse en la sentencia objeto de comentario, que presenta un conflicto competencial entre el Servicio Público de Empleo Estatal y el homólogo en la Comunidad Autónoma catalana con origen en la ejecución de los programas de activación de empleo al entender que existe una clara vulneración del reparto constitucional y estatutario en la materia en tanto el Estado pretende hacer uso de unas competencias ejecutivas de las cuales está desprovisto al amparo del art. 149.1.7ª CE, consistentes en la recepción y posterior resolución de la concesión de ayudas del programa que deberían corresponder a los Entes Autonómicos.

La cuestión resuelta por el Alto Tribunal, en la Sentencia de 27 de marzo de 2019, concierne a la prórroga del Programa de Activación de Empleo, aprobada por Real Decreto Ley 7/2017, de 28 de abril, que extiende temporalmente y modifica la versión primigenia regulada en el Real Decreto 16/2014, de 19 de diciembre, que, a su vez, constituye una herramienta de carácter temporal, específica y extraordinaria que comprende políticas activas de empleo e intermediación laboral y se dirige a personas que conforman el grupo de desempleados de larga duración.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña impugna los apartados segundo (en el que reza el inciso “seguidamente el Servicio Público de Empleo (Autonómico) comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada”), así como los apartados tercero y quinto del artículo único, y la disposición final primera del Real Decreto Ley 7/2017, considerando que las disposiciones discutidas contravienen el reparto constitucional y estatutario en la materia, con vulneración de las competencias propias de la Generalitat.

El citado Real Decreto Ley 7/2017 da nueva redacción al art. 1.2 Real Decreto Ley 16/2014, atribuyendo a las Comunidades Autónomas las políticas activas de empleo, y la intermediación laboral con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo, ofreciendo una ayuda económica de acompañamiento gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal y vinculada a la participación en las mencionadas políticas de activación para el empleo. Por su parte, la citada norma mantiene lo establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 16/2014, que desciende a la distribución de competencias entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA, encomendando al primero la gestión y el pago de la ayuda económica prevista en el programa de activación, y a los segundos la asignación el itinerario individual y personalizado de empleo y las acciones de mejora de la empleabilidad para la realización del este programa, siempre y cuando ello se ajuste a lo dispuesto en los Reales Decretos de traspaso competencial.

En tanto el Real Decreto-Ley 16/2014 establecía (y ahora se mantiene por el Real Decreto Ley 7/2017) la necesidad de “acreditar ante el Servicio Público de Empleo Estatal que durante el plazo de un mes a partir de la presentación de la solicitud han realizado, al menos, tres acciones de búsqueda activa de empleo” dejando en manos del organismo estatal el ejercicio directo de esa función de acreditación y, por tanto, la posesión en origen ya de esta competencia, procede entender que la nueva norma que prorroga y modifica el programa de activación de empleo –Real Decreto-Ley 7/2017– añade un no tan nuevo contenido que vuelve a ser objeto de controversia, pues el Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la versión original del Programa a instancias de un recurso planteado por

el País Vasco. El Máximo Intérprete de la Constitución entendió en aquel momento que la normativa discutida quedaba incardinada en la materia “fomento del empleo” vinculada al art. 149.1.13ª CE, que atribuye al Estado 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 materia distinta de la propiamente laboral a la que se refiere el art. 149.1.7ª CE”. Ahora bien, también puso de manifiesto que el Estado no puede ignorar que la competencia para la ejecución de las normas dictadas en el ejercicio de esa atribución 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”<sup>43</sup>.

Atendiendo a tales argumentos y teniendo en cuenta que la última regulación de 2017 plantea la necesidad de acreditar ante el Servicio Público de Empleo en el que se encuentre el trabajador inscrito como demandante de ocupación –el de carácter autonómico– la realización de al menos tres acciones de búsqueda activa de empleo durante el plazo de un mes a partir de la presentación de la solicitud, pero establece, al tiempo, la posterior obligación de comunicar al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada, la Generalitat argumenta que se provoca un vaciado de contenido las potestades de ejecución de la Comunidad Autónoma en cuanto están sometidas a fiscalización estatal.

En sentido similar, la Generalitat presenta el recurso de inconformidad con otras materias en las cuales entiende que existe intromisión competencial del Estado por tratarse de potestades de ejecución administrativa o de gestión en las que el órgano autonómico dispondría de potestades económicas financieras y funciones inspectoras y sancionadoras, entendiendo que se trata, en suma, de una transgresión del sistema de reparto que la propia norma suprema reconoce.

Por su parte, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del Real Decreto Ley 7/2017 argumentando que la naturaleza jurídica de la referida ayuda económica es la de una auténtica prestación por desempleo encuadrada en el régimen económico de la Seguridad Social y amparada en el art. 149.1.17ª CE y no una mera subvención, de modo que aunque la prestación forma parte del programa dirigido a activar la ocupación, eso no implica que pueda concebirse como política activa de empleo, debiendo encontrar su encaje en lo previsto en el art. 206 LGSS/1994 (actual art. 265 TRLGSS), en virtud del cual la acción protectora de las prestaciones por desempleo no incluye sólo los subsidios económicos sino también las “acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional a favor de los trabajadores desempleados”. Así pues, la condición de beneficiario implica, según la defensa del Estado, la participación activa del parado en acciones de inserción, que constituyen un derecho y una obligación, de manera 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.

<sup>43</sup> SSTCo 100/2017, de 20 de julio, 153/2017 y 156/2017, ambas de 21 diciembre.

## 7. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AYUDA ECONÓMICA INHERNTE AL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO DEL REAL DECRETO LEY 7/2017

Al hilo de lo anterior, no cabe perder de vista las competencias normativas por cuanto hace a legislación laboral, es menester añadir los reglamentos ejecutivos que la doctrina constitucional ha venido a concretar como aquellos “que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre Ley y Reglamento (o mediante una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa) del instrumento legal, puede lograrse”<sup>44</sup>, dejando exclusivamente a las CCAA meras competencias de ejecución de lo dispuesto en la legislación estatal.

En el marco diseñado, las labores de ejecución incluyen la producción de reglamentos internos –*ad intra*– de organización que no afecten a la situación o derechos de los administrados, circunscribiendo su ámbito a la estructuración interna de la organización administrativa y de servicios correspondientes a materias de su competencia<sup>45</sup>, ostentando la capacidad para dictar las normas precisas en cuanto a la ejecución de los servicios estatales que les sean transferidos, siempre que no alteren su régimen jurídico general reservado al Estado. No comprende, por tanto, el desarrollo reglamentario de las leyes laborales estatales sino que supone “el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales”<sup>46</sup>.

Toda vez expuesto el panorama de la distribución competencial y los límites entre aquellas de carácter básico y las ejecutivas, la resolución del caso supone, en efecto, determinar si ha existido una reserva indebida de funciones ejecutivas previamente asumidas por la CA mediante la fórmula habitual –Estatutos de Autonomía– y cuyo ejercicio se ve mermado por una intromisión estatal.

La primera cuestión objeto de estudio por el Tribunal Constitucional es, precisamente, el encuadramiento de la materia que suscita la discusión. El caso concreto presenta la prórroga del programa de activación para el empleo con una ayuda económica de acompañamiento que otorga el SEPE y que la Generalitat entiende como parte de las tareas de ejecución competencial constitucionalmente asignadas, formando parte del elenco de las labores organizativas que han sido asumidas.

A *sensu* contrario, desde el prisma estatal se reclaman esas competencias como parte de las que pertenecen al régimen económico de la Seguridad Social respecto al cual el Estado ostenta competencia exclusiva por cuanto hace a legislación y en el campo prestacional (art. 149.1.17ª CE), todo ello en *aras* a garantizar el principio de solidaridad interterritorial y que justifica, también, el de unidad de caja en orden a dar virtualidad a la real y efectiva libre circulación de trabajadores en todo el territorio español.

Al objeto de dar respuesta a esta contraprestación de intereses, cabe tener en cuenta:

<sup>44</sup> STCo 18/1982, de 4 de mayo.

<sup>45</sup> SSTCo 18/1982, de 4 de mayo, 57/1982, de 27 de julio y 7/1985, de 25 de enero.

<sup>46</sup> STCo 194/1994, de 28 de junio.

En primer lugar, el SEPE tiene carácter de organismo autónomo y junto a los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA conforman el Sistema Nacional de Empleo. Sin embargo, el Real Decreto-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social le deja fuera del cuadro regulatorio de las Entidades Gestoras del art. 66, pese a su concreto papel en la gestión de la prestación de desempleo. De hecho, el propio texto dentro del régimen financiero y gestión de las prestaciones, el art. 294 encomienda al Servicio Público de Empleo Estatal “gestionar las funciones y servicios derivados de las prestaciones de protección por desempleo y declarar el reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de las prestaciones, sin perjuicio de las atribuciones reconocidas a los órganos competentes de la Administración laboral en materia de sanciones”.

A tenor de lo expuesto, la siguiente labor consiste, en segundo término, en dirimir si en el caso concreto es posible considerar que la ayuda económica que acompaña al programa de activación para el empleo forma parte –o no– de ese régimen económico de Seguridad Social sometido a reserva estatal y para ello hay que descender al objeto y la finalidad de la misma.

Al respecto cabría apuntar distintas apreciaciones:

Por una parte, en el supuesto de considerar la ayuda con una naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de Seguridad Social –formando parte de la materia de Asistencia Social– nada impediría el ejercicio de la competencia por las CCAA de conformidad con el art. 148.1.20ª CE, dejando de tener cabida en el título estatal que reza en el art. 149.1.17ª CE.

En este sentido, el art. 42.2 del TRLGSS incluye en la acción protectora del sistema como complemento de las prestaciones económicas los beneficios de la asistencia social, en tanto mecanismo de protección adicional integrado en el sistema y de carácter complementario respecto de las prestaciones básicas del Sistema de Seguridad Social sustentado en la carencia de recursos.

Proceder a la delimitación del término supone reparar en tres elementos básicos: su carácter complementario, su carácter interno y la necesidad de carencia de rentas. Trata, por tanto, de cubrir situaciones de necesidad no protegidas a través de las prestaciones básicas de la Seguridad Social cumpliendo esa función de complemento del nivel básico prestacional imbricado en el sistema<sup>47</sup>, si bien ello no obsta para que sea considerado como instrumento público que puede funcionar, también, de manera externa y cuya gestión sí puede llevarse a cabo por entidades públicas que pertenezcan a las CCAA<sup>48</sup>.

En todo caso, condición indispensable para disfrutar de las prestaciones asistenciales es la carencia de recursos y es en este punto en el cual surgen los problemas de delimitación respecto a las prestaciones no contributivas, recurriendo a mecanismos formales de delimitación en los cuales la diferencia fundamental entre unas y otras radica en las

<sup>47</sup> VIDA SORIA, J.: “La asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social española”, *Revista de Trabajo*, núm. 21, Madrid, 1968, p. 70.

<sup>48</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *Las pensiones no contributivas y la Asistencia Social en España*, Madrid, CES, 2002, p. 37.

contingencias atendidas, considerando parte de las primeras aquellas que tutelan situaciones distintas a las típicas objeto de protección del sistema de Seguridad Social.

Por su parte, el TC ha diferenciado las nociones de Asistencia Social y de Seguridad Social entendiendo que la primera está formada por un conjunto de acciones y técnicas de protección que quedan fuera del sistema de la Seguridad Social<sup>49</sup> si bien reconoce la imprecisión que la CE manifiesta respecto a ambos términos y la necesidad de normas delimitadoras del campo de actuación de cada una de ellas.

No parece factible sostener que la ayuda de acompañamiento objeto de dispendio sea parte de la asistencia social. Es cierto que se dirige a paliar una situación de necesidad en tanto se destina a personas desempleadas que hayan agotado o agoten alguna prestación por desempleo del nivel contributivo y no tengan derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo que contempla la norma al efecto, pero esa ayuda viene configurada como un plus a los supuestos de desempleo subsidiados no como una medida asistencial.

Desechada la hipótesis de la asistencia social, como variable alternativa, hay que valorar la consideración de la prestación como una “extensión” de la de desempleo y las consecuencias derivadas de ello.

La norma es clara cuando incluye dentro de la acción protectora por desempleo la financiación de la ayuda, estableciendo su cuantía con cargo al presupuesto del SEPE<sup>50</sup> y en tanto admitimos esta hipótesis, no hay duda de que formaría parte de ese régimen económico de la Seguridad Social de titularidad estatal. Sin embargo, en el mismo articulado se atribuye a las CCAA potestad para utilizar, en la ejecución de este programa, las cantidades procedentes del presupuesto de gastos del SEPE que les sean asignadas en los términos dispuestos en las normas o convenios al uso y sin perjuicio de la posibilidad de aportar recursos propios adicionales a la gestión del programa para lograr sus objetivos. La referencia a la ejecución no parece, sin embargo, incluir autogobierno en la gestión de la prestación<sup>51</sup> actuando los entes territoriales como meros vehículos transmisores de la prestación y este es, precisamente, el aspecto controvertido.

Como ya se ha puesto de manifiesto con anterioridad, sobre el hecho de la asunción indebida de competencias de ejecución por parte estatal el Alto Tribunal ya se ha pronunciado anteriormente ante supuestos de similar entidad<sup>52</sup>. La cuestión ahora planteada por la Generalitat ya fue suscitada por la CA del País Vasco con idéntica pretensión sobre el articulado de la norma primigenia reguladora de los planes de activación de empleo –Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre– en la que declara la inconstitucionalidad y nulidad de las referencias al SEPE de la disposición adicional segunda, relativa a la distribución de competencias ejecutivas concernientes a la gestión y pago de la ayuda

<sup>49</sup> Entre varias, SSTCo 76/1986, de 9 de junio y 13/1992, de 6 de febrero.

<sup>50</sup> Art. 7, Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

<sup>51</sup> A mayor abundamiento, teniendo en cuenta el art. 294 del TRLGSS, la gestión de funciones y servicios derivados de la protección por desempleo corresponde a la entidad estatal no dejando espacio a la intervención en este marco de las entidades territoriales.

<sup>52</sup> STCo 100/2017, de 20 de julio.

económica de acompañamiento del programa de activación para el empleo, y todo ello precisamente justificado en la naturaleza de la prestación.

El tratamiento que las prestaciones de desempleo debieran tener ya ha sido abordado por el TC<sup>53</sup> y resuelto en el sentido de matizar la segregación de la materia de la protección contra el desempleo respecto del sistema de Seguridad Social para incluirla dentro de lo puede denominarse un sector legislativo autónomo como es el del empleo, que comprende “la definición y ejecución de la política de empleo, el fomento del empleo, la protección por desempleo y los servicios de colocación y empleo”, dejando así fuera del abanico de materias de los arts.148.1 y 149.1: la concreta del empleo. Esto no supone su total ausencia del texto constitucional en tanto existen referencias claras en otras partes del articulado<sup>54</sup>, pero implica una configuración autónoma y unitaria de esta materia como parece haber sido concebido por el legislador<sup>55</sup>. Así considerado, aspectos como la colocación, el fomento del empleo y la formación profesional ocupacional, en cuanto estadios previos al contrato de trabajo, estarían sin lugar a duda dentro del concepto de legislación laboral recogido en el artículo 149.1.7 CE<sup>56</sup>. Tal realidad encuentra manifestación señera en el supuesto objeto de comentario, pues se trata de medidas cuyo fin es incentivar la contratación a través de acciones activas de empleo destinadas a facilitar la reincorporación del trabajador al mercado laboral a través de la compatibilización entre la realización de distintas acciones tendentes a la mejora en la búsqueda de empleo y empleabilidad, y la aportación de una parte económica que les permita hacer frente a sus necesidades.

## **8. CONCLUSIÓN: LA ATRIBUCIÓN DE LAS FACULTADES EJECUTIVAS DE TRAMITACIÓN, CONCESIÓN Y PAGO DE LA PRESTACIÓN INHERENTE AL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO A LOS SERVICIOS DE EMPLEO AUTONÓMICOS**

Llegados a este punto, si se entiende que el conjunto de las acciones y medidas propuestas en la norma en cuestión conforma aquellas que inciden en el mercado de trabajo y, por ende, forman parte de la materia de fomento del empleo, la discusión competencial pasaría de centrarse en si estamos ante la “legislación laboral” del art. 149.1.7ª o frente a la “actividad económica” del 149.1.13ª CE, con la consiguiente atribución en este último caso al Estado de la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, dejando un vasto campo a las CCAA en orden a adoptar cuantas medidas en materia de fomento de empleo estimen pertinentes en tanto no afecten la materia laboral en los términos constitucionales *supra* mencionados.

Desde esta perspectiva, la configuración de la competencia en este artículo constitucional sería de carácter “horizontal” o “transversal” e incluso cabría decir

<sup>53</sup> STCo 195/1996, de 28 de noviembre.

<sup>54</sup> Es el caso de los arts. 40 y 41 de la CE cuando habla de la política orientada al pleno empleo, adaptación profesional, derechos laborales, un régimen público de Seguridad Social o la garantía de prestaciones sociales suficientes, especialmente en caso de desempleo.

<sup>55</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. y PÉREZ GUERRERO, Mª. L.: “El reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma andaluza en materia de empleo: perspectivas tras el nuevo Estatuto de Autonomía”, *TL*, Vol. I, núm. 100, 2009, p. 207.

<sup>56</sup> En este sentido se manifiestan las SSTCo 95/2002, de 25 de abril, en la que el FJ 8 el TC incardina las acciones formativas de los trabajadores ocupados y la financiación correspondiente en la materia legislación laboral y 190/2002, de 17 de octubre, donde ratifica la doctrina de la primera.

“plurisectorial” en tanto es de un ámbito material genérico y de titularidad estatal pero atraviesa un gran número de materias sectoriales objeto de competencias de las CCAA<sup>57</sup>. Es más, bajo los presupuestos esbozados y a modo de recensión, es posible añadir que en materia de Seguridad Social, las CCAA están facultadas para dictar leyes complementarias o de desarrollo de la legislación básica estatal, ejercer la potestad reglamentaria en desarrollo de sus propias leyes y disfrutar de la competencia ejecutiva sobre los servicios generales en los términos asumidos en sus Estatutos de Autonomía (art. 149. 1. 17ª, *in fine*) y tienen la competencia en materia de asistencia social (art. 148.1. 20ª), pese a la posible atribución de manera excepcional a las CCAA de competencias de titularidad estatal por los procedimientos previstos en los artículos 150.1 y 2 de la CE. Sin embargo, tanto la competencia de la “legislación básica”, como el “régimen económico” de la Seguridad Social, en cuanto integran la disciplina estatal-marco para la ordenación del sistema de Seguridad Social, deben predicarse uniformemente para todo el Estado sin que, en consecuencia, puedan ser por naturaleza objeto de transferencia o delegación en bloque en los términos del artículo 150 CE<sup>58</sup>. Se trataría, pues, de competencias exclusivas pero no de materias de tal índole.

Descendiendo al supuesto de hecho enjuiciado, el precepto controvertido en el presente caso, 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 de disfrute en la correspondiente oficina de prestaciones del Servicio Público Estatal, encargado de comprobar el cumplimiento de los requisitos y de informar al solicitante de la necesidad de acreditar la realización de las acciones de búsqueda de empleo, dando traslado de la solicitud al Servicio Autónomo para la asignación de un tutor individual, el diagnóstico del perfil del solicitante y la elaboración de un itinerario individual y personalizado de empleo, resolviendo, a la postre, el propio Servicio Estatal sobre el reconocimiento de la incorporación al programa con el consiguiente derecho a la percepción de la ayuda económica. Por tanto, las actividades de recepción de la solicitud, comprobación del cumplimiento de los requisitos por el solicitante y resolución, se reservan al SEPE.

El Tribunal Constitucional entiende ahora, retomando doctrina anterior, que “el 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”<sup>59</sup>. Esto es, “el Estado está habilitado para especificar, de acuerdo con su competencia básica, las

<sup>57</sup> CARRASCO DURÁN, M.: “La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª de la Constitución)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 62, 2005, p. 62.

<sup>58</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: “El principio constitucional de «unidad del orden económico nacional» y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo y seguridad social”, *AL*, núm. 47, 1999, p.84.

<sup>59</sup> STCo 153/2017, de 21 de diciembre.



condiciones que han de cumplirse para la inclusión en el programa y las condiciones esenciales de la ayuda económica de acompañamiento, pero no está justificada la atribución al SEPE de las funciones de tramitación de las solicitudes y concesión y pago de la ayuda económica”.

En consecuencia, la atribución al SEPE por el art. 4 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.