

## Delimitación de competencias en el marco de la gestión de ayudas económicas del sistema nacional de garantía juvenil. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 133/2019, de 13 de noviembre

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de León  
 <https://orcid.org/0000-0001-5910-2982>

### I. REFLEXIONES SOBRE EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Con incuestionable figura jurídica y certero razonamiento, el Dr. Valdés Dal-Ré afronta en la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2019, de 13 de noviembre (ECLI:ES:TC:2019:133), el espinoso tema de la distribución de competencias en materia de políticas de empleo entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios de Empleo Autonómicos, realizando una excelente disertación que hace gala de una elocuente frase del maestro: “una solución correcta favorece su aceptabilidad social, incrementando o, al menos, confiriendo prestigio social al órgano decisor”<sup>1</sup>.

De todos es conocido que el Estado no es el único poder público interno con capacidad normativa en España. La aprobación de la Constitución de 1978 supuso la pérdida del monopolio legislativo por el Estado y el reconocimiento de facultades legisladoras y reglamentarias a las Asambleas y órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>. La división geográfica que la Constitución Española permite cuando en su art. 2 reconoce la garantía al derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones conlleva la posibilidad de las Comunidades Autónomas de alcanzar distintos grados de ésta en tanto sus Estatutos de Autonomía así lo contemplan<sup>3</sup>. 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>4</sup>.

Así, “ordenamiento estatal general y ordenamientos autonómicos, cada uno de ellos con una riqueza normativa interior nada desdeñable, 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

<sup>1</sup> VALDÉS DAL-RÉ, F.: “La interpretación constitucional: transcendencia y singularidades”, *Grand Place. Pensamiento y Cultura*, 2018, p. 128.

<sup>2</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. Universidad de Murcia*, núm. 23, 2005, p. 105.

<sup>3</sup> CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>. E.: “Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 1, 1980, p. 18.

<sup>4</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”, *Actualidad Laboral*, núm. 47, 1999, p. 902.

competencias y materias que se realiza en los arts. 148 y 149 del texto constitucional, al principio de competencia *ratione materiae* y *ratione territorii*<sup>5</sup>. Se establece así un marco de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el que se relacionan las atribuciones 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, 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>6</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>7</sup>. Este último es el supuesto de las competencias en materia laboral del art. 149.1.7<sup>8</sup>, en las que, reservando al legislador estatal las facultades legislativas, permite aquellas de ejecución a los órganos de las Comunidades Autónomas<sup>9</sup>, sin perder de vista que si del mercado laboral se trata, deben tener en cuenta también el tenor de la disposición 13<sup>a</sup> del citado artículo mediante la cual es competencia exclusiva estatal las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica<sup>10</sup>.

Tomando como punto de partida lo dispuesto en el art. 149.1.7<sup>a</sup> 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>11</sup>, la consecuencia inmediata a extraer es que “la materia laboral es constitucionalmente inaccesible, por vía de los Estatutos de Autonomía, al poder legislativo Autonómico”<sup>12</sup>. Esta afirmación general ha venido, empero, a ser matizada por el Tribunal Constitucional al precisar, de un lado, que el concepto de legislación ha de entenderse en sentido amplio y, por tanto, incluir tanto leyes formales como reglamentos de desarrollo<sup>13</sup>. Y, de otro, que el adjetivo “laboral” no se encuentra 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

<sup>5</sup> CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>.E.: “Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 1, 1980, p. 18.

<sup>6</sup> FONT I LLOVET, T.: “Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983, pp. 217 y ss. o GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “El sistema autonómico quince años después”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 84, 1994, pp. 575 y ss.

<sup>7</sup> MANRIQUE LÓPEZ, F.: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en Derecho Social”, *Revista de Política Social*, núm. 144, 1984, pp. 85 y ss.

<sup>8</sup> LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, Madrid, Escuela de Administración Pública de Cataluña, 1993, pp. 59 y ss.

<sup>9</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”, *Relaciones Laborales*, 1985, T. I, pp. 1013 y ss.

<sup>10</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “La distribución de competencias en el Estado Social Autonómico en materia de políticas de empleo e inmigración”, *Tribuna Social*, núm 198, 2007, pp. 17.

<sup>11</sup> LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, cit., pp. 59 y ss.

<sup>12</sup> CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>.E.: “Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional”, *Relaciones Laborales*, 1985, T. I, pp. 424.

<sup>13</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>14</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social*, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 1996, pp. 9 y ss.

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>.

Esta acotación constitucional estricta del alcance del término laboral no impide, sin embargo, 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”<sup>18</sup>, o, de otro, en el art. 148.1.1ª CE, el cual admite la capacidad de toda la Administración Regional para fijar la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno<sup>19</sup>.

Por otra parte, en materia de Seguridad Social, el Estado 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 precepto constitucional mencionado. 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>. 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, esto es, 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>21</sup>.

<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, M<sup>a</sup>.E.: “Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 1, 1980, pp. 15 y ss.

<sup>18</sup> La configuración de la competencia en este artículo constitucional sería de carácter “horizontal” o “transversal” e incluso cabría decir “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. 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>19</sup> BALLESTER PASTOR, M.A.: “Competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral: actos ejecutivos de carácter normativo”, *Rev. Trib.*, núm. 10, 1989, pp. 51 y ss.

<sup>20</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social”, *Derecho de la Seguridad Social*, DE LA VILLA GIL, L.E. (Dir.), 2ª ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 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. Trib.*, junio, 1987, nota 1 o MARTÍN PUEBLA, E.: “Claves para la gestión descentralizada de la Seguridad Social”, *Actualidad Laboral*, núm. 22, 1990, pp. 249 y ss.

<sup>21</sup> DESDENTADO BONETE, A.: “El régimen económico de la Seguridad Social y las Autonomías”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 38, 1993, pp. 354.

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>22</sup>, las CCAA están facultadas para dictar leyes complementarias o de desarrollo 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>23</sup>.

Esta complejidad cobra pleno alcance, entre otras cuestiones, por cuanto hace estrictamente a la materia de “empleo”, parte sustancial de las relaciones laborales, pues la CE no menciona de forma nominativa, entre las competencias recogidas en sus arts. 148.1 y 149.1, ninguno de los contenidos propios de las políticas activas de empleo (prospección, intermediación, selección, recolocación, fomento del empleo y formación profesional ocupacional), sin perjuicio, claro está, de la inclusión de la protección por desempleo (versión pasiva) dentro del régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (arts. 41 y 149.1.17ª CE)<sup>24</sup>. Son muchos, por ende, los aspectos que han sido transferidos y que son considerados de competencia autonómica; entre varios, 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 control de los requisitos de la contratación laboral<sup>25</sup>, así como la gestión de la intermediación laboral y, en concreto por lo que a este estudio importa, de las políticas de empleo a través del servicio público de empleo de cada Comunidad Autónoma.

## II. EL SUPUESTO ENJUICIADO

Las formulaciones constitucionales mencionadas (arts. 148 y 149 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. 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, 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<sup>26</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 los aspectos relacionados con la materia laboral y, en concreto, con las políticas activas y pasivas de empleo, no en vano están imbricadas. Buena muestra puede encontrarse en la Sentencia 133/2019, donde la inmejorable pluma del Dr. Valdés resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1974-2019 y 2065-2019, promovidos por el Gobierno Vasco frente a la disposición adicional centésima vigésima y los apartados quinto y séptimo de la disposición final cuadragésima de

<sup>22</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”, *Revista de Trabajo*, núm. 99, 1990, pp. 9 y ss.

<sup>23</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; en virtud de la cual “el alcance del art. 149.1.17º comprende no sólo competencias normativas, sino también la facultad de gestión de los recursos económicos y la administración financiera de los fondos del sistema de Seguridad Social”.

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Política de empleo y dimensión territorial”, *Relaciones Laborales*, núm. 14, 1998, pp. 110 y ss.

<sup>25</sup> STCo 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 5.

<sup>26</sup> LÓPEZ LÓPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, cit., pp. 194 y ss.

la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, y contra la disposición transitoria octava y los apartados 2.d) y 2.e) de la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

## 1. La fundamentación del recurso por parte del Gobierno Vasco

Los recursos planteados por el Gobierno Vasco atienden a las razones siguientes:

a) La disposición adicional centésima vigésima crea y regula una medida de activación e inserción laboral denominada ayuda económica de acompañamiento dirigida a las personas inscritas en el sistema nacional de garantía juvenil (programa de fomento del empleo creado por la Ley 18/2014, de 15 de octubre), con baja formación y que suscriban un contrato formativo, atribuyendo al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) la gestión de esta ayuda. Su sustancial similitud con las ayudas de los programas de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (Prepara) y de activación para el empleo (PAE), encuadradas por el Tribunal Constitucional en el art. 149.1.13 CE<sup>27</sup>, conlleva apreciar que su naturaleza jurídica sea la de política activa de empleo y que su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas con independencia de que su financiación se ubique como mero aspecto contable dentro del epígrafe “prestaciones a los desempleados”.

Según la citada interpretación, su gestión corresponde al País Vasco de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.25 del Estatuto de Autonomía (EAPV), de manera que el vicio de inconstitucionalidad afecta a la atribución al Estado de los siguientes hitos: recepción de la solicitud conforme al modelo diseñado (apartados 5.1 y 5.2); gestión y resolución de reconocimiento o denegación (apartado 6.1); pago (apartado 3.6); recursos (apartado 6.3) y devoluciones (apartado 7.3).

Cierto es que la disposición derogatoria única, apartado segundo e), del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia laboral, social y de empleo, ha derogado la disposición adicional centésima vigésima objeto de impugnación, pero el conflicto persiste, pues establece un régimen temporal en la disposición transitoria octava conforme al cual la ayuda controvertida se mantiene en tres supuestos, en los que la gestión continúa correspondiendo al SEPE.

b) El apartado quinto de la disposición final cuadragésima, que modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), incorpora una nueva disposición adicional vigésima séptima al TRLGSS, para regular el subsidio extraordinario de desempleo de gestión estatal, incorporando además el apartado séptimo la disposición transitoria trigésima al TRLGSS, relativa al acceso a dicho subsidio en determinados supuestos. En tanto en cuanto se trata de una ayuda económica que da continuidad al programa PAE y, en cierta medida, al programa “Prepara”, goza de la naturaleza de medida de fomento del empleo, de manera que su inclusión en el TRLGSS y el *nomen iuris* atribuido no es sino un subterfugio que intenta eludir la competencia autonómica<sup>28</sup>, contrariando, además, el convenio suscrito el 7 de febrero de 2018 con el SEPE (BOE de 19 de marzo y BOPV de 3 de abril).

Subsidiariamente, en caso de encuadrarse esta ayuda en el art. 149.1.17 CE, este precepto abre la posible ejecución autonómica de los servicios de la Seguridad Social, asumida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, ex art. 18, apartados 2.b) y 4, y la disposición transitoria quinta EAPV, por lo que la gestión del subsidio de ser igualmente autonómica<sup>29</sup>, entendida como mera labor aplicativa de los fondos habilitados por el Estado, consistente en comprobar el cumplimiento de los requisitos, librar los pagos y restantes aspectos de la gestión y control, sin posibilidad de influir en la unidad

<sup>27</sup> SSTCo 100/2017, de 20 de julio; 153/2017, de 21 de diciembre, y 156/2017, de 21 de diciembre.

<sup>28</sup> STC 100/2017.

<sup>29</sup> STC 124/1989, de 7 de julio.

económico-patrimonial o la solidaridad financiera de la Seguridad Social, sin consecuencias sobre la caja única y sin engendrar desigualdades entre los ciudadanos, al estar predefinidos por el Estado los requisitos, los beneficiarios y la cuantía de las percepciones.

Cierto es que la disposición derogatoria única 2.d) del Real Decreto-ley 28/2018 únicamente afecta al carácter temporal del subsidio, convirtiendo la ayuda en indefinida, pero esta modificación no altera el régimen de gestión, razón por la cual el conflicto sigue vivo.

## **2. La posición de la abogacía del Estado**

El abogado del Estado plantea, en primer lugar, una objeción de inadmisibilidad, por cuanto del recurso no se desprende crítica competencial a que el Estado pueda, bien regular supuestos transitorios de la ayuda de acompañamiento del sistema nacional de garantía juvenil, bien derogarla. Tampoco se discute el carácter indefinido del subsidio extraordinario de desempleo. Los reproches de la demanda se dirigen únicamente a la gestión por el SEPE de tales ayuda y subsidio, aspecto no regulado en las normas impugnadas en este recurso. Considera que existe una falta de conexión entre la tacha de inconstitucionalidad de la demanda —la atribución de la competencia de gestión al SEPE— y el objeto impugnado.

Entrando en el fondo del asunto, la abogacía del Estado realiza las siguientes consideraciones:

a) Por lo que se refiere a la disposición adicional centésima vigésima, entiende que la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato formativo se encuadra en el título competencial del art. 149.1.17 CE, teniendo en cuenta los siguientes extremos: de un lado, la propia regulación de la ayuda, pues si se tratase de una subvención pública no podría compensarse con otras prestaciones por desempleo, como recoge el apartado séptimo 3; de otro, los fondos de los que se nutre el sistema nacional de garantía juvenil creado por la Ley 18/2014 incluidos en una partida presupuestaria referida a prestaciones a los desempleados; y, en fin, a diferencia de los programas Prepara y PAE, no se regula como una subvención de adjudicación directa en el marco de la Ley de subvenciones.

Subsidiariamente, si se considera que el título competencial aplicable es el art. 149.1.13 CE, entiende la abogacía del Estado que se cumplirían los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la gestión centralizada de esta ayuda, pues el sistema nacional de garantía juvenil deriva de políticas europeas, está cofinanciado con cargo a la iniciativa de empleo juvenil y el fondo social europeo, máxime cuando la gestión centralizada trata de asegurar que ningún tipo de dificultad financiera ponga en riesgo el abono en tiempo y forma de las ayudas a sus beneficiarios, evitando que se puedan crear diferencias en la percepción de las ayudas por razón del territorio.

b) En relación con la disposición final cuadragésima, el abogado del Estado señala que a diferencia de los programas Prepara y PAE, el subsidio extraordinario de desempleo no presenta vinculación con las políticas activas de empleo, pues la mentada disposición se limita a recordar los requisitos exigidos con carácter general para la percepción de las prestaciones de desempleo. Su ámbito de aplicación es mucho mayor que el que resultaría de una mera sucesión de estos programas, y su finalidad no es sino la protección frente al desempleo.

## **III. DOCTRINA SENTADA**

Rechazados los óbices de admisibilidad opuestos por el abogado del Estado, el Tribunal Constitucional entra a valorar la controversia competencial ceñida al régimen de gestión tanto de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato formativo como del subsidio extraordinario de desempleo. Así:

1.- En cuanto a la gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato formativo, la duda a resolver estriba en entender si su encuadramiento competencial se encuentra en el art. 149.1.13 CE o en el art. 149.1.17 CE.

A este respecto, el Tribunal Constitucional considera que esta ayuda constituye una “medida de activación e inserción laboral de jóvenes beneficiarios del sistema nacional de garantía juvenil, regulado en el capítulo I del título IV de la Ley 18/2014, de 15 de octubre” (apartado 1.1 de la disposición adicional 1 centésima vigésima LPGE 2018). Se inserta, por tanto, en el conjunto de medidas integrantes del sistema nacional de garantía juvenil, consistentes en la atención a los beneficiarios y el apoyo a la formación y a la contratación para el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, según el art. 87 de la citada Ley 18/2014”. Considera, en consecuencia, que el encuadramiento competencial correcto se encuentra dentro del art. 149.1.13 CE tal y como ya había sentado la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2018, de 21 de junio<sup>30</sup>.

Una vez encuadrada la regulación controvertida en el ámbito del art. 149.1.13 CE, el Tribunal Constitucional añade que es doctrina consolidada que la competencia para la ejecución de las normas dictadas en virtud de esta competencia estatal corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas (en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, *ex art.* 10.25 EAPV), salvo que concurren circunstancias que, de forma excepcional, justifiquen la gestión centralizada<sup>31</sup>. Tal excepcionalidad no concurre en el presente caso, pues el diseño normativo no permite “apreciar que la asunción por el Servicio Público de Empleo Estatal de las funciones ejecutivas de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento resulte imprescindible para garantizar la efectividad de la medida y la homogeneidad en su disfrute”, no en vano los requisitos y condiciones para su disfrute están previamente establecidos por la legislación estatal quedando garantizada una aplicación generalizada<sup>32</sup>.

Por tales razones, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados de la disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018 que atribuyen al SEPE la gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato formativo. En concreto, considera que incurren en tales tachas: el inciso “por el Servicio Público de Empleo Estatal” del apartado 4.6; el inciso “en la oficina de prestaciones

<sup>30</sup> La doctrina básica de este pronunciamiento puede resumirse en los siguientes términos: “[C]uando la acción de los poderes públicos se dirige a ‘incidir en el mercado laboral desde criterios de política económica incentivadores del acceso al empleo’ (STC 95/2002, FJ 10), esa acción se inscribe en la directriz que le marca el artículo 40.1 CE de ejercitar una política orientada al pleno empleo”, y por lo tanto “la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo concierne a ámbitos que no se limitan a lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, aunque guarden conexión con ésta, sino que se trata ‘de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el artículo 40.1 *in fine* CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del artículo 149.1.13 CE [...] El Estado ostenta pues, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica [...] 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’ (SSTC 95/2002, FJ 11, y 22/2014, FJ 4). En aplicación de esta jurisprudencia, teniendo en cuenta que para ser beneficiario del sistema nacional de garantía juvenil se necesita ser joven y estar sin trabajo [art. 97 d)] y que el objetivo declarado del sistema es que todos esos jóvenes sin trabajo ‘puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas’ [art. 90.1 a)], debemos enmarcar el sistema nacional de garantía juvenil, claramente, en el artículo 149.1.13 CE. Ello excluye, en principio, que el Estado pueda reservarse competencias ejecutivas y de gestión, salvo que las mismas sean necesarias para alcanzar los fines perseguidos por el Estado, de acuerdo con la doctrina constitucional ya reseñada más arriba [fundamento jurídico 5 c)] y que no es necesario reiterar (especialmente, para la gestión de un registro, puede verse la STC 223/2000, de 21 de septiembre, FFJJ 10 y 11)”.

<sup>31</sup> SSTCo 100/2017, de 20 de julio; 153/2017, de 21 de diciembre; 156/2017, de 21 de diciembre, y 40/2019, de 27 de marzo.

<sup>32</sup> STCo 100/2017.

del Servicio Público de Empleo Estatal que le corresponda por su domicilio” del apartado 5.1; el apartado 5.2; el apartado 6.1; el inciso “previa reclamación ante el Servicio Público de Empleo Estatal” del apartado 6.3; y el apartado 7.3.

Ahora bien, esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

2.- En lo que se refiere a la gestión estatal del subsidio extraordinario de desempleo, el Máximo Intérprete de la Constitución, considera que “la política de empleo acoge un enfoque integral y sinérgico, que abarca tanto las actuaciones destinadas a la creación de empleo (la ‘política orientada al pleno empleo’ a la luz del art. 40.1 CE) como las dirigidas a la tutela o protección de los desempleados (una de las ‘situaciones de necesidad’ identificadas en el art. 41 CE). Los distintos instrumentos de la política de empleo combinan las dos facetas en grado diverso, pues ni las acciones orientadas al objetivo de incorporación o reincorporación al mercado de trabajo pueden desentenderse de la situación de necesidad, ni las prestaciones por desempleo deben contribuir a desincentivar aquel objetivo. Este enfoque, a la vez que resulta perfectamente comprensible como orientación de la acción de los poderes públicos, tiene una compleja proyección en el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al combinar medidas de carácter pluridisciplinar y distinta naturaleza jurídica”.

En concreto, “las políticas activas de empleo pueden comprender la concesión de subvenciones públicas y así ha sido en el caso de las ayudas económicas de acompañamiento previstas en los programas de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y de activación para el empleo, (denominados Prepara y PAE)... Por su parte, en la acción protectora de la protección por desempleo, de nivel contributivo o asistencial, están comprendidas las ‘acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable [...] sin perjuicio, en su caso, de las competencias de gestión de las políticas activas de empleo’ (art. 265.2 TRLGSS)”.

Bajo tal imbricación, “el subsidio extraordinario de desempleo aparece desde su creación incorporado a la acción protectora de la Seguridad Social, lo que se confirma tanto por su ubicación sistemática en el TRLGSS como por su diseño legal, enmarcado en el modelo de protección por desempleo de nivel asistencial”. Es más, el compromiso de actividad que tiene que suscribir el solicitante del subsidio, según el apartado cuarto de la disposición adicional vigésima séptima TRLGSS, es exactamente el mismo que establece el art. 300 TRLGSS para todos los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones por desempleo, compromiso que incluye ‘buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad’”. Asimismo, “la remisión a lo dispuesto en el título III TRLGSS para todo lo no previsto expresamente en la disposición impugnada confirma que, terminada la vigencia de los programas Prepara y PAE, el legislador ha optado por una alternativa diferente, consistente en un subsidio extraordinario de desempleo que ha pasado a formar parte de la acción protectora de la Seguridad Social”.

El nuevo subsidio extraordinario responde, pues, a la libertad de configuración del legislador para modular la acción protectora de la Seguridad Social auspiciada por el art. 41 CE, lo que determina que el examen de esta controversia competencial haya de abordarse desde la óptica de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.17 CE en esta materia: “Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”.

Como expuso la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/1989, de 7 de julio, “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 territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas. 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”. Corresponde, por tato, al Estado “la gestión de las prestaciones por desempleo, en tanto que integrantes de la caja única de la Seguridad Social”<sup>33</sup>.

Por lo demás, aun cuando el art. 18.2 b) EAPV recoge la competencia autonómica para la “gestión del régimen económico de la Seguridad Social”, lo cierto es que tal previsión debe de ponerse en relación con la disposición transitoria quinta del mismo texto normativo que, en cumplimiento del respeto al principio de unidad y solidaridad, exige la suscripción de los oportunos convenios en el seno de la comisión mixta de transferencias creada para la aplicación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, “según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios”. En la medida en que hasta la fecha no se han suscrito tales instrumentos, no es posible apreciar que la lesión competencial denunciada por el Gobierno vasco se haya producido en grado alguno.

#### IV. CONTENIDO DEL FALLO

La Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2019 estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco, declarando la inconstitucionalidad y nulidad, de los siguientes apartados e incisos de la disposición adicional centésima vigésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018: el inciso “por el Servicio Público de Empleo Estatal” del apartado 4.6; el inciso “en la oficina de prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal que le corresponda por su domicilio” del apartado 5.1; el apartado 5.2; el apartado 6.1; el inciso “previa reclamación ante el Servicio Público de Empleo Estatal” del apartado 6.3, y el apartado 7.3. Y ello por entender que corresponde a las Comunidades Autónomas la gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato formativo al quedar ubicada en el art. 139.1 13 CE.

Por el contrario, desestima que se haya producido una invasión en competencias autonómicas en relación con el subsidio extraordinario de desempleo que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social y su encaje constitucional queda amparado en el art. 149.1.17 CE, de manera que no solo la determinación de la prestación constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado, sino que la atribución de competencias de ejecución al Estado se justifica en la necesidad de configurar un sistema materialmente unitario.

#### V. APUNTE FINAL

Como con acierto ha sentado el Profesor Valdés, “la atribución a la Constitución de la doble condición de fuente del derecho, dotada de un principio de supremacía (*lex superior*), y de fuente de las fuentes de derecho, dirigida tanto a reconocer los diferentes poderes normativos en un sistema de pluralismo como a definir los principios que ordenan las relaciones entre dichos poderes”<sup>34</sup> constituye un factor de indudable complejidad a la hora de articular de forma coherente y eficaz la acción pública

<sup>33</sup> STCo 104/2013, de 24 de abril.

<sup>34</sup> VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Las transformaciones de las fuentes de Derecho del Trabajo: una aproximación”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2007, 25, núm. 2, p. 12.

en materia de política de empleo, no en vano la distribución de competencias resultante del reparto del poder político excede del ámbito estrictamente laboral, atribuido en exclusiva al Estado<sup>35</sup>. Y es que la división de cometidos en materia de empleo no puede resolverse acudiendo al “fácil” esquema dual: exclusividad legislativa para el Estado Central, exclusividad ejecutiva para las Comunidades Autónomas, pues el carácter transversal u horizontal de la materia sobrepasa los límites de un único título de habilitación competencial<sup>36</sup>, de manera que ha tenido que ser el Tribunal Constitucional, contando con la prestigiosa pluma del Dr. Valdés, quien, a través de la subsunción de las diversas categorías institucionales en las materias constitucionales específicamente contempladas, procediera a afrontar la determinación del título competencial en juego<sup>37</sup>.

Bajo tales premisas, esta sentencia es una muestra más de 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, de manera que el tratamiento constitucional por cuanto a asignación y asunción de competencias en materia de empleo se refiere, supone, sin duda alguna, uno de los puntos de fricción más comunes ente el Estado y las Comunidades Autónomas, en los que con incuestionable magisterio y sabiduría el Dr. Valdés aportó luz para la delimitación de sus linderos.

<sup>35</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, A.V.: “Derecho al trabajo y políticas de empleo”, en VV.AA.: *El modelo social de la Constitución Española de 1978*, MARTÍN JIMÉNEZ, R. y SEMPERE NAVARRO, A.V. (Coords.), Madrid, MTSS, 2003, p. 1347.

<sup>36</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Art. 1. Definición”, en VV.AA.: *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (Dirs.), Granada, Comares, 2011, p. 50.

<sup>37</sup> STCo 195/1996, de 28 de noviembre.