Reducción de cotizaciones por contingencias profesionales: ¿competencia normativa estatal o autonómica?: Comentario a la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1238/2019, de 25 de septiembre

Reduction of Social Security Contributions for occupational contingencies: state or autonomous community regulatory jurisdiction?: Commentary on the Supreme Court Judgement of the Chamber for Contentious Administrative Proceedings no. 1238/2019 of 25 September

RAQUEL YOLANDA QUINTANILLA NAVARRO
PROFESORA TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

Resumen

En el presente trabajo se comenta la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de septiembre de 2019, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo que interpone la Generalidad de Cataluña contra el RD 231/2017, de 10 de marzo, por invasión de competencias. Este RD regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral. Para resolver el recurso, no se hace mención de las más recientes SSTC sino de la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional sobre distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen económico de la Seguridad Social y se concluye que se trata de una materia comprendida dentro de dicho régimen económico de la Seguridad Social, materia cuya competencia normativa se atribuye en exclusiva al Estado.

Palabras clave

Competencia normativa, ejecución, competencia exclusiva, legislación laboral, régimen económico, Seguridad Social

Abstract

This paper discusses the Supreme Court Judgement of the Chamber for Contentious Administrative Proceedings of 25 September 2019, dismissing the contentious-administrative appeal filed by the Generalitat of Catalonia against Royal Decree 231/2017 of 10 March, for invasion of powers. This Royal Decree regulates the establishment of a system of contributory reductions for professional contingencies for companies with significantly reduced workplace incidents. In resolving the appeal, no mention is made of the most recent Constitutional Court Judgements. Instead, the judgement refers to the traditional doctrine of the Constitutional Court with regard to the distribution of powers between the State and Autonomous Communities concerning the Social Security economic regime. It is concluded that the matter is included within the scope of said Social Security economic regime, for which the power to regulate is exclusively attributed to the State.

Keywords

Regulatory jurisdiction, enforcement, exclusive jurisdiction, labour legislation, economic regime, Social Security

1. SUPUESTO DE HECHO DE LA SENTENCIA COMENTADA: EL RD 231/2017, DE 10 DE MARZO

El litigio resuelto por la sentencia objeto del presente comentario tiene su origen en el RD 231/2017, de 10 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de

Fecha Recepción: 23-12-2019 – Fecha Revisión: 24-1-2020 – Fecha Aceptación: 24-1-2020
Pag. 169-182

reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido sustancialmente la siniestralidad laboral[1]. La D. Final 2ª del RD indica que este último se dicta al amparo de lo previsto en el art. 149.1.17 CE, el cual reconoce la competencia exclusiva estatal sobre el régimen económico de la Seguridad Social.

El recurso contencioso-administrativo resuelto por la sentencia comentada, es interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra dicha norma reglamentaria, por entender que invade las competencias de la Comunidad Autónoma catalana, al regular materias encuadrables dentro de la materia de gestión del trabajo, atribuidas a la Generalidad de Cataluña por la ejecución de la normativa estatal, comprensiva de riesgos laborales, y también a la materia de seguridad social, sobre la cual el art. 165 Estatuto de la Generalidad otorga a ésta las competencias al respecto.

2. NORMAS RELACIONADAS CON EL RD IMPUGNADO

Además de los arts. 149.1.7 y 149.1.17 CE, sobre los que nos detendremos más adelante, conviene tener en cuenta otras normas relacionadas con el RD reclamado, en la medida en que nos permiten aclarar si es el Estado o la Comunidad Autónoma el sujeto titular de las competencias normativas sobre el contenido regulado en el mismo.

El RD es impugnado por la Administración autonómica catalana, porque se considera que los contenidos que regula son subsumibles en una materia que corresponde a la Generalidad catalana. En concreto, se hace referencia al art. 165 del Estatuto de Autonomía catalán, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 165. Seguridad social 1. Corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad social, respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social, la competencia compartida, que incluye: a) El desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico. b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social. (…) d) La ordenación y el ejercicio de las potestades administrativas sobre las instituciones, las empresas y las fundaciones que colaboran con el sistema de la Seguridad Social, en las materias indicadas en la letra c, así como la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. (…) 2. La Generalitat podrá organizar y administrar a tales fines y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expuestas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de sanidad y Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección".

Aparte de la referencia al Estatuto autonómico catalán, conviene traer a colación el art. 103.1 TRSS, conforme al cual «las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género de la Seguridad Social constituyen un patrimonio único afecto a sus fines y distinto del patrimonio del Estado». En el mismo sentido, el art. 1.1. RD 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social prevé lo siguiente: "A la Tesorería General de la Seguridad Social, servicio común de la Seguridad Social dotado de personalidad jurídica, le compete la gestión de los

[1] BOE de 24 de marzo de 2017.

recursos económicos y la administración financiera del sistema en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única. Específicamente se atribuye a la Tesorería General competencia en las siguientes materias: (…) b) La gestión y control de la cotización y de la recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social. c) El aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas de la Seguridad Social, en la forma, condiciones y requisitos establecidos. d) La titularidad, gestión y administración de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio único de la Seguridad Social".

3. REDUCCIÓN DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MATERIA INCLUIDA DENTRO DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El primero de los aspectos a resolver por el Tribunal Supremo en la sentencia comentada es determinar si el Real Decreto impugnado queda bajo la cobertura material del art. 149.1.7 CE (competencia estatal exclusiva sobre la "Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas") o del art. 149.1.17ª CE (competencia estatal exclusiva sobre la "Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas")[2]. Para la Generalidad catalana, el RD impugnado se ocupa de la ejecución de las normas estatales en materia de riesgos laborales, alegando que esta materia es competencia autonómica.

Sin embargo, dado que el RD se refiere a las cotizaciones por contingencias profesionales, el TS descarta que nos encontremos ante una competencia en materia de legislación laboral, "entendida esta última como aquella que establece el régimen jurídico derivado de la existencia de un contrato de trabajo" (FJ 3º). El TS resuelve que se trata de una materia que afecta al art. 149.1.17 CE, en concreto, al régimen económico de la Seguridad Social, porque se refiere a las cotizaciones por contingencias profesionales, aunque se encuentren relacionadas con la siniestralidad laboral porque su cálculo se hace en relación con la mejora de la prevención de riesgos laborales (FJ 3º).

Uno de los recursos económicos que conforman el patrimonio de la Seguridad Social son las cotizaciones, gestionadas por la Tesorería General de la Seguridad Social (sin perjuicio de posibles conciertos de esta última con Administraciones y entidades privadas habilitadas temporalmente para ello), en su calidad de Caja única del Sistema.

En este sentido, la STS comentada añade que el contenido del RD impugnado hace referencia a la cuantía del incentivo, que, a su vez, es un porcentaje de las cuotas por contingencias profesionales, por lo que, en definitiva, nos hallamos ante la determinación de las cuotas a la Seguridad Social, las cuales están vinculadas "a los recursos de financiación de la caja única de la Seguridad Social, que no puede ser diferente en cada una de las Comunidades Autónomas" (FJ 4º).

[2] En relación con la doctrina constitucional sobre la materia laboral y de empleo como competencia estatal o autonómica, vid. QUINTANILLA NAVARRO, R. Y.: "Distribución de competencias en materia laboral y de empleo: Sentencia TC 18/1982, de 4 de mayo, y otras posteriores", en García Murcia, J. (Dir.): *El control de constitucionalidad de las normas laborales y de Seguridad Social. 20 casos de jurisprudencia constitucional*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, págs. 627-636.

En virtud del art. 149.1.17 CE, la potestad normativa en materia de régimen económico de la Seguridad Social corresponde en exclusiva al Estado, puesto que con el mismo se trata de salvaguardar la unidad del sistema de Seguridad Social, manteniendo un sistema público, único y unitario[3].

Por otro lado, en el recurso resuelto por la sentencia comentada, la Generalidad catalana argumenta que el RD impugnado se ocupa de la ejecución de las normas estatales en materia de riesgos laborales, alegando que esta materia corresponde a la competencia autonómica. Sin embargo, el TS, acudiendo a la Disposición adicional tercera, 1, de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, recuerda que dicha Ley, así como las normas reglamentarias que dicte el Gobierno en virtud de lo establecido en su art. 6, "constituyen legislación laboral, dictada al amparo del art. 149.1.7. C.E.". De ahí que la competencia normativa del Estado resulte completa, de conformidad con este último precepto constitucional, siendo susceptible de ejercerse a través de las potestades legislativa y reglamentaria[4], de modo que no queda ningún espacio de regulación a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la regulación normativa estatal.

Como consecuencia de lo anterior, es desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña, porque no se consideran invadidas las competencias de las Comunidad Autónoma catalana, sino que se concluye que el contenido conflictivo del Real Decreto se inserta dentro del régimen económico de la Seguridad Social, cuya competencia normativa la asume el Estado en exclusiva. De este modo, se aplica la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la STC 124/1989 respecto de esta materia, como vamos a analizar a continuación.

4. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La argumentación jurídica de la Sentencia comentada se apoya principalmente en la doctrina constitucional expuesta en la STC 124/1989, sentencia de obligada referencia en el tema de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen económico de la Seguridad Social. Esta doctrina es mantenida en las posteriores, si bien actualmente cabe observar una tendencia distinta en otras sentencias del TC más recientes, como analizaremos posteriormente.

La STC 124/1989 declara que "del art. 149.1.17 de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de la Seguridad Social el Estado retenga sólo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional". Se refiere a los debates parlamentarios que llevaron a la aprobación del texto del citado precepto constitucional, en el que se hace mención separada del "régimen económico" como función exclusiva del Estado, con lo que se trataba de "garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas

[3] STC 124/1989, de 7 de julio.
[4] Así, STC 360/1993, FJ 4.

sociales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas". Para la referida sentencia, el fin último de la atribución en exclusiva al Estado de la competencia en materia de régimen económico ha sido "preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de "un régimen público", es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución)".

A partir de ese planteamiento, el TC avanza los siguientes criterios[5], que son ratificados por la posterior STC 195/1996:

— Desde el punto de vista jurídico, 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. De lo contrario, esto es, 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".

— Tomando como base la solidaridad interterritorial, la Constitución ha establecido el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, así como la estatalidad de los fondos de la Seguridad Social. Por tanto, se concluye que el Estado asume la competencia exclusiva del Estado no sólo de normación sino también de disponibilidad directa sobre los fondos propios.

— El Estado ejerce tanto las facultades normativas como las facultades de gestión o ejecución del régimen económico de los fondos de la Seguridad Social destinados a los servicios o a las prestaciones de la Seguridad Social.

— Como una actividad más de la gestión recaudatoria, señala el TC[6], "las actividades de gestión de la cotización y recaudación de recursos pueden encuadrarse conceptualmente dentro de la noción más amplia de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social", competencia incluida en el epígrafe d) del art. 1.1 del Real Decreto 1.314/1984 de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social.

— La delimitación del ámbito de actuación del Estado o de la Comunidad Autónoma requiere mayores precisiones cuando nos referimos al régimen económico de la Seguridad Social, en tanto en cuanto esa atribución al Estado o a las Comunidades Autónomas del "régimen" en una determinada materia comprende todas y cada una de las competencias normativas sobre la misma[7], al mismo tiempo que comporta un "plus", que es el siguiente: además de la legislación, puede significar la atribución de aquellas

[5] FJ 3.
[6] STC 124/1989, FJ 5.
[7] SSTC 84/1982, FJ 4, y 38/1983, FJ 3.

> competencias de ejecución que sean necesarias para configurar un sistema materialmente unitario[8], con el fin de impedir diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas, puesto que esta reserva al Estado encuentra su fundamento en la necesidad de evitar la quiebra del sistema, que podría producirse por la acción de una multiplicidad de entes recaudadores no controlados por el titular del patrimonio de la Seguridad Social en el que se integran las cotizaciones[9].

Esta doctrina llevó al TC, en la referida sentencia 124/1989, a rechazar la tesis de que la Generalidad de Cataluña estuviera facultada para administrar y aplicar los fondos de la Seguridad Social generados en la Comunidad Autónoma catalana, disponiendo de ellos como si se tratara de fondos autonómicos. En concreto, la sentencia declaró que la recaudación de cuotas y demás ingresos de la Seguridad Social, así como el aplazamiento o fraccionamiento de su pago, son competencias exclusivas del Estado.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha indicado en su STC 239/2002[10], que, cuando las labores a efectuar consisten en actos instrumentales respecto a la obligación de contribuir –inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas-, en tal caso las Comunidades Autónomas pueden asumir la potestad ejecutiva sobre esos deberes no inmediatamente económicos, sin perjuicio de la facultad estatal de supervisión[11]. Pero el margen de actuación que queda a las entidades territoriales resulta muy escaso[12].

De este modo, la STC 239/2002 continúa –con el matiz mencionado– el camino iniciado por las SSTC 124/1989 y 195/1996, afirmando que las diferentes prestaciones "de la materia ''Seguridad Social'' conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención de otras situaciones de necesidad que presentan una tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y en el conjunto del territorio nacional"[13]. Añade que la Comunidad Autónoma no puede establecer una regulación que interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social o que genere obligación o carga que deba soportar el Estado.

Más adelante, la STC 39/2014, de 11 de marzo[14], reitera la doctrina constitucional al respecto, de que las normas autonómicas no deben entorpecer el régimen económico unitario

[8] STC 195/1996, FJ 6.

[9] STC 124/1989, FJ 3 y 5.

[10] La STC 239/2002, de 11 de diciembre, resuelve los conflictos positivos de competencia 1207/99 y 1208/99, planteados por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, que establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas.

[11] SSTC 124/1989 y 195/1996.

[12] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en el marco del programa de activación para el empleo: comentario a la STC 40/2019, de 27 de marzo", *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº 20, 2019, pág. 171.

[13] FJ 8.

[14] La sentencia mencionada resuelve el recurso de inconstitucionalidad cuyo objeto son los apartados 1 b) y 4 del artículo 130, rubricado «Excedencia voluntaria por cuidado de familiares», de la Ley de las Cortes Valencianas 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la función pública valenciana. En el primero de ellos se reconoce el derecho de los funcionarios comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley a un período de excedencia no superior a tres años "para atender al cuidado del cónyuge o pareja de hecho legalmente constituida o familiar que se encuentre a su cargo, hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad o cualquier persona que, legalmente, se encuentre bajo su guarda o custodia que por razones de edad, *(...)*

de la Seguridad Social ni generar obligaciones al Estado, de lo que extrae como consecuencia la declaración de nulidad del precepto legal autonómico valenciano que establece los derechos de seguridad social que corresponden a los funcionarios en situación de excedencia voluntaria para el cuidado de familiares[15].

En este sentido, se considera que el inciso «derechos en el Régimen de Seguridad Social que les sea aplicable» del artículo 130.4 de la Ley de las Cortes Valencianas 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la función pública valenciana –norma impugnada– en relación con el inciso «cónyuge o pareja de hecho legalmente constituida» del artículo 130.1 b) vulnera las competencias del Estado *ex* artículo 149.1.17 CE. Matiza el Alto Tribunal que la Comunidad Autónoma, en desarrollo de las bases estatales en materia de función pública, está habilitada para incluir en el ámbito de la situación administrativa de excedencia para el cuidado de familiares al cónyuge y a la pareja de hecho legalmente constituida, no obstante lo cual dicha competencia no alcanza a extender los efectos de dicha situación de excedencia –en lo que al cónyuge y a la pareja de hecho legalmente constituida se refiere–, a los derechos en el régimen de Seguridad Social que corresponda, pues dicha posibilidad se sitúa fuera del ámbito competencial en materia de función pública, por lo que implica una vulneración de las competencias del Estado *ex* artículo 149. 1. 17 CE, ya que dicha regulación le corresponde establecerla al Estado con carácter exclusivo, en la medida en que interfiere en el régimen económico unitario de la Seguridad Social y genera una obligación económica que debe soportar el Estado.

En consecuencia, concluye la STC 39/2014 que habrá que estar a lo que dispongan las normas que en cada momento establezca el Estado conforme a sus competencias *ex* artículo 149.1.17 CE, para poder determinar los derechos que correspondan en el régimen de Seguridad Social relativo a los funcionarios que se acojan a la situación administrativa cuya regulación ha sido declarada nula.

En la misma línea, entendió el TC en su Sentencia 40/2014, de 11 de marzo, que la determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado *ex* artículo 149.1.17 CE y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger.

La STC 40/2014[16] resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, que dudaba de si la regulación que contiene el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS respeta el principio de igualdad ante la ley consagrado en el art. 14 CE, en cuanto que establece para ciertas Comunidades Autónomas, por vía de remisión a su legislación específica, una regulación sobre la acreditación de los requisitos para acceder a

accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida." De acuerdo con el artículo 130.4 de esta misma Ley, "el tiempo de permanencia en esta situación será computable a efectos de antigüedad, promoción profesional y derechos en el Régimen de Seguridad Social que les sea aplicable".

[15] FJ 8.

[16] Tiene un Voto particular formulado por *la Magistrada doña Encarnación Roca Trías y el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.*

la pensión de viudedad en los casos de parejas de hecho, que difiere de la regla general sobre tal extremo contenida en el párrafo cuarto del mismo precepto legal.

En virtud de la STC 40/2014, se declara la nulidad del párrafo quinto del art. 174.3 LGSS por vulneración del art. 14 CE, en relación con el art. 149.1.17 CE. Como señala el art. 2.1 LGSS, "el Sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad". Y siguiendo estos principios, el TC considera que la determinación de los sujetos beneficiarios de una prestación de la Seguridad Social, en este caso la pensión de viudedad, constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado *ex* art. 149.1.17 CE y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo excepción motivada y vinculada a la situación de necesidad que se trata de proteger. En este caso el Alto Tribunal concluyó que el art. 149.1.17 CE demanda la fijación de los requisitos y del régimen jurídico de las prestaciones del sistema de Seguridad Social, de tal forma que el deber de fijar de modo uniforme los requisitos de acceso a la pensión de viudedad forma parte del contenido que protege el citado precepto constitucional[17], considerando que la desigualdad de trato respecto a quienes están sometidos a una legislación autonómica de una Comunidad con Derecho civil propio no es aceptable porque se trata de una norma de Seguridad Social, no civil, y no existe justificación suficiente sobre la desigualdad de trato.

5. ALCANCE DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE LOS SERVICIOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como hemos indicado con anterioridad, el art. 149.1.17ª CE establece la reserva competencial en favor del Estado en materia de "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas". Las Comunidades Autónomas no pueden entrar a dictar norma alguna en materia de régimen económico de la Seguridad Social[18], puesto que la Constitución Española no solo atribuye al Estado las potestades normativas sobre el régimen económico de la Seguridad Social, sino también las facultades de gestión o ejecución del régimen económico de sus fondos[19].

Cabe preguntarse si queda algún espacio en materia de Seguridad Social en favor de las Comunidades Autónomas, sobre todo, si tenemos en cuenta que, dentro de los límites de atribución de competencias previstos en la Constitución Española, en la actualidad, la tendencia a la descentralización territorial del Estado del Bienestar se proyecta no solo en materia de asistencia social y servicios sociales, como viene siendo habitual, sino también en el ámbito de la protección social[20].

[17] FJ 4.

[18] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco del programa de activación para el empleo: comentario a la STC 40/2019, de 27 de marzo", *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº 20, 2019, pág. 171.

[19] SSTC 124/1989, de 7 de julio, y 195/1996, de 28 de noviembre.

[20] MALDONADO MOLINA, J. A.: "Distribución de competencias en materia de seguridad social y asistencia social: Sentencia TC 239/2002, de 11 de diciembre", en García Murcia, J. (Dir.): *El control de constitucionalidad de las normas laborales y de Seguridad Social. 20 casos de jurisprudencia constitucional*", Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pág. 687.

(...)

El TC ha declarado, partiendo del carácter neutro del art. 41 CE, desde el punto de vista de la atribución de competencias[21], que "las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas que no puedan (…) engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social.

El fundamento en ese principio de igualdad es aún mayor cuando se reserva esa competencia al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social[22], tanto para la unidad de su regulación jurídica, como también para su propia ejecución[23].

Por tanto, atribuida por la STC 124/1989 la competencia exclusiva estatal sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, ha de seguirse una interpretación restrictiva de las facultades de las Comunidades Autónomas al respecto[24], de modo que sus competencias deben conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social".

En este sentido, las facultades autonómicas al respecto deben circunscribirse a las siguientes[25]:

— aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema de Seguridad Social,

— que no perturben su funcionamiento económico uniforme,

Respecto de la distribución de competencias en materia de asistencia social, vid. MONEREO PÉREZ, J. L.: "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales", Rev. TEMAS LABORALES Vol. I. núm. 100/2009. Págs. 295-328. DURÁN BERNARDINO, M.: "Delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a propósito de las últimas reformas en materia de dependencia. Comentario a la STC 99/2016, de 25 de mayo, rec. Núm. 1743/2013", *RTSS* CEF nº 404, nov. 2016, págs. 160-166.

[21] SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, y posterior 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3.
Vid. al respecto, VIDA SORIA, J.: "Comentario al art. 41 de la Constitución", en AA.VV: *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo IV, Ed. Edersa, Madrid, 1984, y del mismo autor, "La garantía pública de un régimen de Seguridad Social", en AA.VV: *Las transformaciones del Derecho del Trabajo en el marco de la Constitución Española*, la Ley, 2006. Dicho autor destaca el significado "pluricomprensivo" del art. 41 CE, como inclusivo "tanto de la referencia a la Seguridad Social del art. 149 como la asistencia social del art. 148".

[22] MALDONADO MOLINA, J. A.: "Distribución de competencias en materia de seguridad social y asistencia social: Sentencia TC 239/2002, de 11 de diciembre", en García Murcia, J. (Dir.): *El control de constitucionalidad de las normas laborales y de Seguridad Social. 20 casos de jurisprudencia constitucional*", Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pág. 694.

[23] El prof. BORRAJO DACRUZ matiza su posición considerando que las Comunidades Autónomas pueden constituirse en colaboradores del Estado delegándose en ellas la recaudación, gestión y liquidación de los recursos tributarios del Estado, en virtud del art. 156.2 CE. BORRAJO DACRUZ, E.: "La Seguridad Social en la Constitución española", en AA. VV: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. II, Civitas, Madrid, 1991, págs. 485-1520.

[24] STC 124/1989, FJ 3, y posteriormente STC 195/1996.
Sobre la necesidad de revisar el régimen constitucional de competencias en materia de legislación laboral y de Seguridad Social, vid. PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: "El ordenamiento laboral y la organización territorial del Estado: autonomía política, diversidad jurídica y sistema de competencias", *RTSS CEF* nº 429, diciembre 2018, págs. 54-55.

[25] STC 124/1989, FJ 3.

— que no cuestionen la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social,

— que no originen de forma directa o indirecta desigualdades entre los ciudadanos en lo relativo a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social.

Cuando se trata de aplicar estos criterios genéricos respecto de determinadas actuaciones ejecutivas autonómicas, como lo son las de gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas y otros recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social, el aplazamiento o fraccionamiento, y las reducciones y subvenciones, se obtiene el mismo resultado sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social, pues, en palabras del Alto Tribunal, "pueden encuadrarse conceptualmente dentro de la noción más amplia de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social"[26].

La recaudación de los ingresos y de su fraccionamiento o aplazamiento están incluidos dentro de la noción más amplia de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social, y también sus reducciones, subvenciones, etc., con la finalidad de que las Comunidades Autónomas no puedan disponer de los fondos generados por la Seguridad Social sin una previa habilitación del Estado, a quien corresponde gestionar la Caja única de la Seguridad Social[27].

6. LA TENDENCIA ACTUAL DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA MATERIA

Del análisis realizado hasta ahora de la doctrina constitucional relativa al régimen económico de la Seguridad Social, se constata el reconocimiento de la titularidad estatal de las competencias normativas en materia de régimen económico de la Seguridad Social.

Una muestra más de los problemas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia que estamos analizando, son otras sentencias del Tribunal Constitucional más recientes, que, sin embargo, cambian la perspectiva de análisis y, en consecuencia, alteran la argumentación que se venía manteniendo al respecto. Se trata de las sentencias relativas a los Planes PREPARA y PAE[28], en concreto, las SSTC 100/2017[29], 153/2017, de 21 de diciembre[30], 156/2017, de 21 de diciembre[31] y 40/2019, de

[26] STC 124/1989, FJ 5.
[27] STC 124/1989, FJ 3, *in fine*.
[28] El Plan PREPARA y el PAE están dirigidos a personas desempleadas de larga duración, carentes de protección por desempleo o de renta activa de inserción, sin ingresos superiores a un determinado porcentaje del salario mínimo interprofesional, y con responsabilidades familiares. El PAE comprende una "ayuda económica de acompañamiento", que se gestiona y abona por el Servicio Público de Empleo Estatal, quien asume también la capacidad de reconocer o denegar el derecho de los posibles beneficiarios a la admisión al programa.
[29] STC 100/2017, de 20 de julio (Plan PREPARA). Recurso de inconstitucionalidad 6199-2013. Interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. Se reconoce que se trata de competencias autonómicas sobre empleo: nulidad del programa de recalificación profesional de quienes agoten su protección por desempleo, así como de su prórroga, y de la habilitación a órganos directivos ministeriales para el desarrollo reglamentario del decreto-ley.

27 de marzo[32]. Podemos reunir sus principales argumentos jurídicos en las apreciaciones siguientes, al hilo de la cuestión a dilucidar por el TC, que es determinar el título competencial en el que debe incardinarse la ayuda económica de acompañamiento prevista en el Plan PREPARA y en el PAE: si es el previsto en el art. 149.1.13ª CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), o, por el contrario, es el relativo al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17ª CE).

— Para el TC, tanto en el Plan PREPARA como en el PAE nos encontramos con una movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo, esto es, medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la regla contenida en el art. 40.1 *in fine* CE, y que cuentan con el apoyo competencial del art. 149.1.13ª CE, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

— La posición del TC, es que tanto el Plan PREPARA como el PAE contienen medidas "que intentan incentivar la contratación de desempleados de larga duración en condiciones especialmente vulnerables, a través de acciones de políticas activas de empleo que faciliten su retorno al mercado laboral. El diseño de los respectivos programas se asienta, ciertamente, sobre la idea de la existencia de una responsabilidad compartida entre sus beneficiarios y los servicios públicos de empleo". En este sentido, el TC concluye que "no concurren circunstancias que justifiquen una gestión centralizada por el SEPE de la ayuda controvertida"[33], y, en consecuencia, que la atribución a este servicio estatal de la responsabilidad de ejercer las funciones de concesión y pago de la ayuda económica regulada en el PAE "deba considerarse inconstitucional y nula, por corresponder a la competencia de los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas"[34].

[30] STC 153/2017, de 21 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad núm.1571-2015, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra determinados preceptos del Programa de Activación para el Empleo, regulado por Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, preceptos relativos a la atribución competencial al Estado de diversas funciones ejecutivas del PAE (gestión y pago de la ayuda económica de acompañamiento), alegando en síntesis la vulneración del art. 149.1.7 CE (competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de legislación laboral) en relación con el art. 12.2 del Estatuto de autonomía vasco.

[31] Sentencia 156/2017, de 21 de diciembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 3849-2016. Interpuesto por el Gobierno vasco en relación con el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el PAE. El TC establece que se trata de una materia sobre empleo, competencia de las Comunidades Autónomas y declara la nulidad de los preceptos legales que atribuyen funciones ejecutivas al Servicio público de empleo estatal, como en las SSTC 100/2017 y 153/2017.

[32] STC 40/2019, de 27 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad 4007-2017, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el PAE. El TC encuadra esa materia dentro de las competencias en materia de empleo y declara la nulidad de los preceptos legales que atribuyen al Servicio Público de Empleo Estatal el ejercicio de competencias ejecutivas de titularidad autonómica (STC 153/2017). Voto particular del Magistrado Montoya Melgar, al que se adhiere el Presidente del TC, Magistrado González Rivas.

[33] STC 153/2017.

[34] STC 153/2017.

— De este modo, la STC 100/2017, y posteriormente las SSTC 153/2017 y 156/2017, consideran que el Estado ostenta, al amparo del art. 149.1.13ª CE, 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 art. 149.1.7ª CE. Ahora bien, continúa el Alto Tribunal, el Estado no puede ignorar que la competencia para la ejecución de las normas dictadas en virtud de esa competencia estatal "corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas, sin que en el ejercicio de su competencia normativa pueda el Estado desapoderar a las mismas de las competencias estatutariamente asumidas"[35]. Similar conclusión se alcanza en la STC 40/2019, en relación con las funciones de recepción, tramitación y resolución de las solicitudes, así como del reconocimiento de la ayuda económica de acompañamiento del PAE[36].

— El TC concluye que la atribución competencial que la normativa reguladora del PAE realiza al SEPE, para que sea éste el encargado de ejercer las funciones de concesión y pago de la ayuda económica citada, debe considerarse inconstitucional y nula, por tratarse de una competencia que deben asumir los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas.

Las SSTC 100/2017, 153/2017, 156/2017 y 40/2019 comentadas cuentan con sus respectivos Votos Particulares, todos ellos formulados por el Magistrado Montoya Melgar, cuyo planteamiento y conclusiones secundamos. En la STC 153/2017, el Voto Particular del Magistrado y maestro laboralista Montoya Melgar[37], se apoya en los argumentos que dio en su Voto Particular a la STC 100/2017[38], para señalar que esta ayuda económica mencionada constituye un mecanismo de prolongación de la protección social frente al desempleo, complementaria tanto de la prestación contributiva o asistencial por desempleo como de la renta activa de inserción (en adelante, RAI), reconocidos por el Sistema de Seguridad Social.

Para el Voto Particular, el programa de la RAI y el del PAE resultan semejantes en el sentido de ir encaminados a ayudar a colectivos con especiales dificultades, que han agotado las prestaciones (contributivas, y otras asistenciales en su caso) por desempleo, y que percibirán la ayuda económica como contrapartida a la realización de acciones para facilitar su reincorporación al mercado laboral. Por tanto, el título competencial del PREPARA y del PAE, continúa el Magistrado discrepante, debería encuadrarse en la materia "Seguridad Social" (y concretamente, dentro del régimen económico de ésta al que se refiere el art. 149.1.17ª CE).

En el Voto Particular se alude a la doctrina del TC sobre las competencias estatales y autonómicas en el ámbito de la Seguridad Social, doctrina recogida en la Sentencia 124/1989, para aplicarla a este caso, concluyendo que "la concesión y pago de las ayudas económicas de referencia corresponden al Estado (y específicamente al SPEE), en cuanto que constituyen actuaciones de ejecución incluidas, ex art. 149.1.17ª, en la rúbrica "régimen

[35] FJ 5, c).
[36] STC 40/2019, FJ 4.
[37] Voto Particular al que se adhirieron la Vicepresidenta del TC, Magistrada Roca Trías y el Presidente del TC, Magistrado González Rivas.
[38] Voto Particular al que se adhirió el Presidente del TC, Magistrado González Rivas.

económico de la Seguridad Social"[39]. De forma rotunda, se razona en el Voto Particular que "si la financiación de la ayuda corresponde al SEPE (entidad gestora del desempleo) ello no es más que consecuencia natural de que tal ayuda forma parte de la acción protectora del desempleo. Por añadidura, la disposición adicional segunda del Real Decreto Legislativo 16/2014 atribuye el pago, control, etc. de la referida ayuda económica al SEPE, "todo ello en los mismos términos fijados para las prestaciones de desempleo"[40].

El Voto Particular concluye que el recurso debió ser desestimado "en todos aquellos pedimentos de declaración de inconstitucionalidad y nulidad de preceptos que reconocen al SEPE competencias en materia de gestión de las ayudas económicas del programa de activación para el empleo"[41].

7. CONCLUSIONES

El reparto de competencias en nuestro modelo de Estado autonómico resulta de intensa complejidad, y de frecuente conflictividad cuando se concreta en el reparto competencial en materias socio-laborales. En el art. 149.1.7ª CE está reservada al Estado la regulación de las relaciones laborales, del mismo modo que el art. 149.1.17ª CE reconoce esa exclusividad competencial estatal en relación con la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social.

En virtud del art. 149.1.17ª CE, el Estado solo asume la competencia normativa exclusiva sobre la "legislación básica" y el régimen económico de la Seguridad Social, por lo que las Comunidades Autónomas quedan facultadas para dictar leyes que desarrollen las bases estatales, así como reglamentos que desarrollen esas leyes autonómicas. La materia del régimen económico de la Seguridad Social es competencia exclusiva del Estado, abarcando la potestad legislativa, la reglamentaria y las decisiones administrativas[42], mientras que el papel de las Comunidades Autónomas queda circunscrito a la mera ejecución de servicios, como ha puntualizado la significativa STC 124/1989, de 7 de julio.

La reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales constituye un contenido encuadrable dentro de la gestión del patrimonio único de la Seguridad Social, y, por tanto, perteneciente al régimen económico de la Seguridad Social, que es competencia exclusiva del Estado.

---

[39] El Magistrado Montoya Melgar califica de "voluntarista y forzada" la aplicación del art. 149.1.13ª CE a este litigio concreto, "dado el carácter demasiado vago y remoto de aquél respecto del asunto enjuiciado", frente a "la minuciosa enumeración de títulos relacionada en el referido artículo 149.1 CE".
El Voto Particular del Magistrado Montoya Melgar a la STC 156/2017 se remite a los argumentos que él mismo aportó en el Voto Particular a la STC 153/2017. Al Voto Particular de la STC 153/2017 se adhirieron la Vicepresidenta Magistrada Roca Trías y el Presidente del TC Magistrado González Rivas. del mismo modo que al Voto Particular a la STC 156/2017.

[40] Apartado 2. punto 4º, Voto Particular a la STC 153/2017.

[41] En el Voto Particular a la STC 156/2017, el Magistrado MONTOYA MELGAR se remite a lo ya expuesto indicando que "aplicando la doctrina aplicada en las STC 100/2017 y 153/2017, no concurren tampoco en el presente supuesto circunstancias que justifiquen una gestión centralizada por el Servicio Público de Empleo Estatal de la ayuda de acompañamiento controvertida". Del mismo modo, se pronuncia en su Voto discrepante a la STC 40/2019.

[42] MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, 40ª ed., Tecnos, 2019, pág. 108.

Esta distribución competencial trae su causa del principio de igualdad entre los ciudadanos, que exige la garantía de ejecución de la ley en sus propios términos y el respeto de unos mínimos de homogeneidad, cuando se trata de ejercitar por el Estado y por las Comunidades Autónomas, las funciones de legislar y ejecutar lo legislado[43].

Con la sentencia comentada, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo asume la doctrina tradicional, pero no la tendencia más reciente, del Tribunal Constitucional respecto de la distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen económico de la Seguridad Social.

Tras esta STS, es probable que la Generalidad catalana acuda al Tribunal Constitucional, para que se pronuncie al respecto, lo cual nos permitirá confirmar si el máximo intérprete de la Constitución consolida o no su cambio de criterio.

[43] OTTO, I. DE: "Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control", en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, t. IV (Del Poder Judicial. Organización territorial del Estado), Civitas, Madrid, 1991, pp. 3373-3390.