

Las competencias autonómicas en materia de desempleo

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2019, de 13 de noviembre**

Susana de la Casa Quesada

*Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Jaén*

1. Marco normativo: inconstitucionalidad de diversos preceptos

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 133/2019, de 13 de noviembre, da respuesta a dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco; el primero de ellos contra la **disposición adicional centésima vigésima** y los apartados quinto y séptimo de la **disposición final cuadragésima** de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado (LPGE) para el año 2018, y el segundo contra la **disposición transitoria octava** y el apartado 2 d) y 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. Se solicitó por el Gobierno Vasco la acumulación de ambos recursos, que fue acordada mediante Auto del TC 90/2019, de 16 de julio.

La **disposición adicional centésima vigésima de la Ley 6/2018** regula la «ayuda económica de acompañamiento a jóvenes inscritos en el Sistema nacional de garantía juvenil (SNGJ) que suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje». La gestión de dicha ayuda se atribuye (apdos. cinco, seis y siete) al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

La **disposición final cuadragésima de la Ley 6/2018** modifica el texto de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS). El apartado quinto incorpora una nueva disposición adicional vigésima séptima para regular el subsidio extraordinario de desempleo, y el apartado

Cómo citar: Casa Quesada, S. de la. (2020). Las competencias autonómicas en materia de desempleo. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2019, de 13 de noviembre. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 445, 202-208.

séptimo incorpora la disposición transitoria trigésima, relativa al acceso a dicho subsidio en determinados supuestos.

La [disposición transitoria octava del Real Decreto-Ley 28/2018](#) regula el régimen transitorio de la ayuda económica de acompañamiento a jóvenes inscritos en el SNGJ que suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje. Por su parte, la [disposición derogatoria única](#) establece que quedan derogados expresamente el apartado 7 de la disposición adicional vigésima séptima de la LGSS, así como también la disposición adicional centésima vigésima y la disposición adicional centésima vigésima primera de la LPGE 2018, sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria octava del real decreto-ley.

El fundamento impugnatorio de los recursos es el mismo al considerar vulneradas las competencias de la comunidad autónoma del País Vasco. Concretamente, se alega:

- Que la atribución al SEPE de las funciones de gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el SNGJ que suscriban un contrato de formación y aprendizaje vulnera el [artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco](#) (EAPV) y se aparta de la doctrina recogida en las SSTC [100/2017, de 20 de julio](#); [153/2017, de 21 de diciembre](#); y [156/2017, de 21 de diciembre](#).
- Que la gestión estatal (asimismo a cargo del SEPE) del subsidio extraordinario de desempleo incurre en idéntica vulneración. Subsidiariamente, en caso de encuadrarse la controversia relativa a este subsidio en el ámbito del [artículo 149.1.17.^a de la Constitución española](#) (CE), su gestión compete igualmente a la comunidad autónoma, en virtud de lo dispuesto por el [artículo 18, apartados 2 b\) y 4](#), y la [disposición transitoria quinta](#) del EAPV.

2. Supuesto de hecho

El Gobierno Vasco entiende que se ha producido una vulneración de las competencias autonómicas al atribuir al SEPE la gestión de las ayudas de acompañamiento a jóvenes inscritos en el SNGJ que suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje. Se alega en el recurso 1974-2019 que la similitud de esta ayuda con las reguladas en los programas de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (Plan Prepara) y de activación para el empleo (PAE) hace que sea de aplicación a la disposición ahora impugnada la doctrina contenida en las SSTC [100/2017, de 20 de julio](#); [153/2017, de 21 de diciembre](#); y [156/2017, de 21 de diciembre](#), según la cual las ayudas allí examinadas se encuadran en el [artículo 149.1.13.^a de la CE](#), correspondiendo la gestión a las comunidades autónomas, con arreglo a la [STC 13/1992, de 6 de febrero](#) (FJ 8.º b).

La demanda no cuestiona la regulación sustantiva contenida en la [disposición adicional centésima vigésima de la Ley 6/2018](#). Circunscribe expresamente el vicio de inconstitucio-

nalidad a los siguientes apartados: recepción de la solicitud (apdo. 5.1), el modelo diseñado por el Estado (apdo. 5.2), gestión y resolución de reconocimiento o denegación (apdo. 6.1), pago (apdo. 4.6), recursos (apdo. 6.3) y devoluciones (apdo. 7.3).

Si bien la [disposición adicional centésima vigésima](#) objeto del recurso quedó derogada por la [disposición derogatoria única, apartado 2 e\), del Real Decreto-Ley 28/2018](#), se 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. Por lo tanto, el conflicto subsiste en aplicación de la doctrina sobre el *ius superveniens* ([STC 5/2015, de 22 de enero](#), FJ 3.º).

La Abogacía del Estado se opone a ambos recursos aduciendo razones procesales o formales y razones sustantivas o de fondo. Respecto a las primeras, se plantea la inadmisibilidad de los recursos por cuanto de los mismos no se desprende crítica competencial a que el Estado pueda bien regular supuestos transitorios de la ayuda, bien derogarla. El TC entiende que, siendo la derogación de la ayuda de acompañamiento no total, porque sigue previendo supuestos en los que es posible su concesión, es decir, sigue manteniendo temporalmente su vigencia y, por tanto, sigue vigente la gestión estatal, no existe vacío legislativo alguno y, en consecuencia, entrará a conocer del fondo del recurso planteado sobre esta norma en cuanto que no se ha producido una derogación previa que implique «la carencia del objeto *ab initio*». Idéntica respuesta se ha de dar a la posible carencia de objeto del segundo recurso dirigido al subsidio por desempleo, ya que la derogación operada por el Real Decreto-Ley 28/2018 solo afecta a la vigencia de su duración (pasa de temporal a indefinida), sin alterar en modo alguno la regulación de su gestión.

Por lo que se refiere a las argumentaciones sustantivas o de fondo, se alega que la ayuda se encuadra dentro de las competencias del Estado en materia de Seguridad Social, haciendo suyos los votos particulares discrepantes emitidos a las SSTC [100/2017](#), [153/2017](#) y [156/2017](#). Subsidiariamente, si se sigue manteniendo por el TC que la gestión de la ayuda tendría cobertura en el [artículo 149.1.13.ª de la CE](#), defiende el abogado del Estado su gestión centralizada por darse a su juicio los requisitos requeridos por la importante [STC 13/1992](#). El SNGJ deriva de políticas europeas, está cofinanciado con cargo a la iniciativa de empleo juvenil y el fondo social europeo. 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. En el contexto de la situación económica actual, de limitaciones presupuestarias, y ante el enorme drama social y personal que supone el desempleo juvenil, se justifica que sea el Estado el que asuma la gestión centralizada de estas ayudas, cuya cuantía puede variar según las circunstancias históricas del momento.

Por lo que se refiere a la regulación del subsidio extraordinario por desempleo, mantiene el Gobierno Vasco en su recurso 2065-2019 que su gestión es competencia autonómica, entendiéndolo que su regulación es en gran medida una continuación de la contenida en

los programas Prepara y PAE, sin que importe la nueva denominación y su ubicación en la LGSS. Se defiende en el recurso la plena aplicación de la doctrina de las SSTC [100/2017](#), [153/2017](#) y [156/2017](#), incurriendo en vulneración de competencias por los motivos ya explicitados en relación con la [disposición adicional centésima vigésima](#). Se defiende en el recurso que el *nomen iuris* de este denominado subsidio es un subterfugio que intenta eludir la doctrina constitucional, buscando el apoyo en el criterio manifestado en los votos particulares a las citadas sentencias.

Subsidiariamente, alega el Gobierno Vasco que, en caso de encuadrarse la controversia en el [artículo 149.1.17.ª de la CE](#), también la autonomía vasca sería competente para su gestión ex [artículo 18, apartados 2 b\) y 4](#), y [disposición transitoria quinta](#) del EAPV, que le atribuyen la gestión económica del régimen de la Seguridad Social, con reserva al Estado de la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en el citado precepto, estipulándose en la [disposición transitoria quinta](#) que:

La Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este estatuto establecerá los oportunos convenios mediante los cuales la comunidad autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios.

La Abogacía del Estado mantiene que se trata de una regulación encuadrable en el [artículo 149.1.17.ª de la CE](#) y rebate la similitud que el Gobierno Vasco considera que existe con los programas Prepara y PAE, subrayando que no guarda relación con las políticas activas de empleo, que se trata de una disposición que «se limita a recordar los requisitos con carácter general para la percepción de las prestaciones por desempleo», que su ámbito de aplicación «es mucho mayor que el que resultaría de una mera sucesión de estos programas» y que su finalidad «es la protección frente al desempleo», volviendo a apoyarse en un voto particular discrepante de la [STC 100/2017](#).

3. Doctrina judicial

Para dilucidar a quién corresponde la gestión de la ayuda de acompañamiento a la que venimos haciendo referencia, el TC parte de un examen previo, basado en la normativa reguladora, acerca de si la ayuda puede entenderse como una «medida de activación e inserción laboral» para determinados colectivos, compatible con otras ayudas que regulen las comunidades autónomas «en su ámbito de gestión». Recuerda, a continuación, que ya tuvo ocasión de pronunciarse en la [STC 69/2018, de 21 de junio](#), sobre el encuadramiento competencial de las medidas que conforman el SNGJ en el [artículo 149.1.13.ª de la CE](#), entre las cuales puede incluirse la ayuda de acompañamiento objeto de esta controversia.

Una vez encuadrada la regulación controvertida en el ámbito del [artículo 149.1.13.ª de la CE](#), 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 concurran circunstancias que, de forma excepcional, justifiquen la gestión centralizada. Defiende la Abogacía del Estado que se dan dichas circunstancias basándose en dos realidades: que el SNGJ está cofinanciado con cargo a la iniciativa de empleo juvenil y el fondo social europeo y que el contexto de la situación económica actual, de limitaciones presupuestarias, y ante el enorme drama social y personal que supone el desempleo juvenil, justifica que sea el Estado el que asuma la gestión centralizada de estas ayudas.

El TC responde de manera negativa remitiéndose a la doctrina recogida en la [STC 100/2017](#), destacando que la muy detallada regulación normativa de la ayuda solo permite a las comunidades autónomas su gestión en unos términos que en modo alguno puedan afectar de manera negativa a la efectividad de la medida y a la homogeneidad en el disfrute. No se entiende como válido el argumento de la Abogacía del Estado con base en el cual la cofinanciación europea deba suponer la gestión centralizada, pues la jurisprudencia del TC ya ha recogido que dicha circunstancia «no altera el reparto competencial en el orden interno». Como conclusión, la sala entiende que no concurren «circunstancias excepcionales» que requieran que la gestión de la ayuda de acompañamiento sea competencia estatal y, por tanto, declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados o incisos impugnados de la [disposición adicional centésima vigésima de la LPGE 2018](#) que atribuyen al SEPE la gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el SNGJ que suscriban un contrato de formación y aprendizaje.

Se desestima la impugnación de la [disposición derogatoria única.2 e\)](#) y de la [disposición transitoria octava](#) del Real Decreto-Ley 28/2018, toda vez que su contenido no incluye regulación que, de modo directo y explícito, contemple la gestión estatal de la ayuda regulada en la [disposición adicional centésima vigésima de la LPGE 2018](#).

Y, en aplicación del principio constitucional de seguridad jurídica, la declaración de inconstitucionalidad no afecta a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada.

Por otro lado, y con objeto de dar solución a la controversia planteada en torno al subsidio extraordinario por desempleo, se ofrece por el TC en la sentencia examinada una argumentación detallada sobre qué debe entenderse por políticas activas de empleo y su relación con la protección por desempleo. Para el TC, el encuadramiento de la controversia «requiere incardinar el subsidio extraordinario de desempleo en una de las dos vertientes del sistema de protección ante situaciones de desempleo, que comprende tanto las políticas activas de empleo como las prestaciones por desempleo» entre las que existe una estrecha interconexión perceptible en la normativa estatal española; en las directrices y orientaciones ge-

nerales de empleo que aprueba anualmente la Unión Europea, así como en el Pilar europeo de derechos sociales. Concluye el TC que los distintos instrumentos de 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 (FJ 4.º).

Señalada la interconexión existente entre las políticas «activas» y «pasivas» de empleo, y los puntos de relación o similitud que hay entre la normativa reguladora del subsidio en cuestión y las ayudas concedidas al amparo de los programas Prepara y PAE, no sorprende que el Gobierno Vasco haya utilizado este argumento en favor de su recurso, apreciando afinidad entre los distintos elementos de unos y de otro. Si bien el TC pone de manifiesto con amplia argumentación jurídica los «elementos diferenciales» del subsidio con respecto a las ayudas del Prepara y PAE.

Fundamenta el TC esos elementos diferenciales en el hecho de que el subsidio por desempleo se ubica dentro de la acción protectora de la Seguridad Social, tratándose de protección por desempleo de carácter asistencial y explicándose ampliamente la razón de ser y su ubicación, en el preámbulo del Real Decreto-Ley 28/2018, norma en la que el subsidio pasa de tener una vigencia temporal a definitiva.

Por otra parte, se constata la práctica identidad del compromiso de actividad que ha de suscribir quien solicite el subsidio con el mismo compromiso regulado en el [artículo 300 de la LGSS](#) para todos los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones por desempleo.

Finalmente, la remisión que se opera al [título III de la LGSS](#) para todo lo no regulado en la disposición impugnada es una manifestación clara para la sala de que el legislador, una vez que ha finalizado la vigencia de los programas Prepara y PAE, ha optado por una alternativa jurídica diferente, que no es otra que regular un subsidio extraordinario de desempleo que «ha pasado a formar parte de la acción protectora de la Seguridad Social».

4. La delimitación material del título competencial en materia de Seguridad Social

Se constata en la [sentencia](#) un cambio de modelo que repercute en la delimitación competencial en materia de Seguridad Social. Si bien el [artículo 41 de la CE](#) es neutro respecto

a la distribución de competencias, marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de la Seguridad Social como «función del Estado» para atender situaciones de necesidad que pueden ir más allá de la cobertura contributiva de la que el propio sistema partía. A esta concepción evolutiva responde el nuevo subsidio extraordinario por desempleo que hace que la controversia competencial que se plantea ante el TC en el recurso haya de resolverse conforme a las competencias que se atribuyen al Estado en el [artículo 149.1.17.ª de la CE](#) («Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas»).

El TC ha trasladado el concepto general de legislación básica a la materia de Seguridad Social y, como consecuencia, ha señalado que queda dentro de dicha regulación básica –y, por tanto, de la competencia estatal– la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones del sistema público de Seguridad Social –campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación, y acción protectora– ([STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 8.º](#)). Tal competencia estatal sobre la legislación básica incluye la determinación del «modelo de gestión» de las prestaciones de Seguridad Social, que no puede ser definido por una comunidad autónoma ([STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9.º](#)).

Por lo que se refiere a la competencia de gestión que resulta controvertida en el recurso planteado ante el TC en la [sentencia objeto de este comentario](#), el tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse afirmando que «corresponde al Estado la gestión de las prestaciones por desempleo, en tanto que integrante de la caja única de la Seguridad Social» ([STC 104/2013, de 25 de abril](#)). En la misma dirección se ha destacado que las comunidades autónomas no pueden establecer previsiones que incidan en el alcance de la acción protectora de la Seguridad Social, en tanto tal regulación interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social o genere una obligación o carga económica que deba soportar el Estado ([STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 8.º](#)).

El TC deja la puerta abierta a que el Gobierno Vasco pueda gestionar el subsidio extraordinario por desempleo, siempre que se cumplan dos condiciones: en primer lugar, que se respeten las competencias estatales y el mantenimiento de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social; y, en segundo lugar, en virtud del [artículo 18.2 b\)](#) en relación con la [disposición transitoria quinta](#) del EAPV, que se lleve a cabo la suscripción de los oportunos convenios en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias creada para la aplicación del EAPV.

Al no existir ningún convenio que active lo dispuesto en el [artículo 18.2 b\) del EAPV](#) y especifique las concretas facultades que puede asumir la autonomía vasca, no se puede apreciar la lesión competencial que, respecto a la gestión del subsidio extraordinario por desempleo, denuncia el Gobierno Vasco.