

Referencia: NCJ064425

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 133/2019, de 13 de noviembre de 2019

Pleno

Recs. de inconstitucionalidad núms. 1974/2019 y 2065/2019 (acumulados)

(BOE de 19 de diciembre de 2019)

SUMARIO:

Recursos de inconstitucionalidad 1974-2019 y 2065-2019 (acumulados). Interpuestos por el Gobierno vasco respecto de diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, y 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. Competencias en materia laboral y de ordenación general de la economía: nulidad de diversos preceptos legales que atribuyen funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal en la gestión de ayudas económicas del sistema nacional de garantía juvenil.

PONENTE:

Don Fernando Valdés Dal-Ré.

ECLI:ES:TC:2019:133

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1974-2019 y 2065-2019, promovidos por el Gobierno vasco, respectivamente, 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 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. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 26 de marzo de 2019, el Gobierno Vasco interpuso recurso de inconstitucionalidad 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 para el año 2018. Ambas disposiciones se recurren por infracción del marco constitucional de distribución de competencias, por las razones que seguidamente se resumen.

a) La disposición adicional centésima vigésima crea y regula una medida de activación e inserción laboral denominada ayuda económica de acompañamiento dirigida a los inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil con baja formación y que suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje. El sistema nacional de garantía juvenil constituye un programa de fomento del empleo creado por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, integrado consecuentemente en el ámbito de las políticas activas de empleo.

Se recurre la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de la gestión de esta ayuda. Es sustancial su 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), objeto de las SSTC 100/2017, de 20

de julio; 153/2017, de 21 de diciembre, y 156/2017, de 21 de diciembre. Según esta doctrina, las ayudas allí examinadas se encuadran en el art. 149.1.13 CE, correspondiendo la gestión a las comunidades autónomas, con arreglo a la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 b). Dada la regulación exhaustiva de estas ayudas, la actuación ejecutiva cuestionada consiste en una mera labor aplicativa de la norma estatal, por lo que no cabe apreciar que concurren las circunstancias excepcionales que pueden justificar la gestión centralizada [STC 100/2017, FJ 6 d)].

Es doctrina directa y plenamente aplicable a la disposición ahora impugnada. La ayuda de acompañamiento regulada en la disposición adicional centésima vigésima tiene naturaleza jurídica de política activa de empleo (art. 36 del texto refundido de la Ley básica de empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre), al constituir movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo (STC 153/2017, FJ 3). Aunque su financiación no se ubique en el programa 241A (fomento de la inserción y estabilidad laboral), sino en el programa 251M (prestaciones a desempleados), este argumento fue ya descartado en la STC 153/2017, por considerarlo un aspecto contable meramente instrumental que no determina la naturaleza jurídica de las ayudas.

Su gestión corresponde al País Vasco de acuerdo con la citada doctrina y con lo dispuesto en el art. 10.25 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV). El vicio de inconstitucionalidad afecta a los siguientes aspectos: recepción de la solicitud (apartado 5.1) con el modelo diseñado por el Estado (apartado 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).

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 este recurso. Pero 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).

b) 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), se impugna el apartado quinto, que incorpora una nueva disposición adicional vigésima séptima al TRLGSS, para regular el subsidio extraordinario de desempleo, y el apartado séptimo, que incorpora la disposición transitoria trigésima al TRLGSS, relativa al acceso a dicho subsidio en determinados supuestos. En ambos casos se controvierte la gestión estatal del subsidio.

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

Se trata de una ayuda económica que da continuidad al programa PAE y, en cierta medida, al programa «Prepara», como se constata en la comparación de los elementos esenciales de las ayudas de estos programas con el nuevo subsidio (beneficiarios, requisitos, condicionantes vinculados a las acciones en favor de la empleabilidad). La extensión retroactiva del subsidio al momento de finalización del programa «Prepara» abona la misma idea. Los cambios introducidos son menores, no hay solución de continuidad, no se desnaturaliza la búsqueda de la empleabilidad pretendida. El nuevo subsidio participa de la naturaleza de medida de fomento del empleo, y tiene perfecta cabida en el art. 36 del texto refundido de la Ley básica de empleo. Es aquí también de plena aplicación 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. El cambio de denominación y su incorporación al TRLGSS no muta su naturaleza. Atendiendo a su específico contenido, sentido y finalidad [STC 100/2017, FJ 5 b)], 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.

El subsidio materializa la revisión anunciada por el preámbulo y la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 14/2017, aprobado con el fin de atribuir excepcional y temporalmente al SEPE la gestión de «Prepara» tras la STC 100/2017. Pero, a diferencia de esta norma, la regulación ahora impugnada se lleva a cabo sin aceptación por parte de las comunidades autónomas competentes y, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contrariando 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 la controversia 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 es igualmente autonómica. Sistema nacional de seguridad social no significa exclusividad competencial del Estado (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 14). La gestión autonómica de esta ayuda es conforme con la doctrina recogida en la STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3. Ante la regulación exhaustiva del Estado, la ejecución autonómica, previa habilitación por el Estado de los fondos precisos (STC 124/1989, FJ 6), es mera labor aplicativa consistente en comprobar el cumplimiento de los requisitos, librar los pagos y restantes aspectos de la

gestión y control. Son rasgos que no permiten posibilidad alguna de que la gestión autonómica produzca resultados inadecuados por mor de su fraccionamiento. No influye por tanto en la unidad económico-patrimonial o la solidaridad financiera de la Seguridad Social; no tiene consecuencias sobre la caja única; y no engendra desigualdades entre los ciudadanos, al estar predefinidos por el Estado los beneficiarios y la cuantía de las percepciones, sin posibilidad alguna de modulación autonómica. Sin quebranto de la configuración constitucional del régimen económico de la Seguridad Social, hoy en día no existe una centralización absoluta de la gestión de sus fondos: las mutuas colaboradoras gestionan de facto determinadas prestaciones, y las comunidades autónomas ya gestionan las prestaciones no contributivas. La concepción aquí postulada coincide con la posición de los votos particulares a la STC 124/1989, y de algunos autores.

La competencia vasca en ejecución del régimen económico de la Seguridad Social no es rara avis: está recogida en muchos estatutos de autonomía, desde los textos iniciales hasta la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias mediante Ley orgánica 1/2018, de 5 de noviembre.

2. Por providencia de 7 de mayo de 2019 el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite este recurso de inconstitucionalidad, registrado con el núm. 1974-2019; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes (art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC); y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Con fecha 29 de marzo de 2019, el Gobierno Vasco interpuso recurso de inconstitucionalidad 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. Mediante otrosí, al amparo del art. 83 LOTC, solicitó la acumulación de este recurso de inconstitucionalidad con el registrado con el núm. 1974-2019. Habida cuenta de la identidad sustancial entre el objeto de este recurso y el registrado con el núm. 1974-2019, se remite a los argumentos allí expuestos, especificando las singularidades que pudieran derivarse del Real Decreto-ley 28/2018:

a) La inconstitucionalidad de la disposición transitoria octava y del apartado segundo e) de la disposición derogatoria única deriva de que las ayudas reguladas por la disposición adicional centésima vigésima de la Ley 6/2018, ahora en régimen transitorio, siguen siendo gestionadas por el SEPE, por lo que la controversia no ha quedado resuelta en términos de la doctrina constitucional sobre el *ius superveniens*.

b) El apartado segundo d) de la disposición derogatoria única deroga el apartado séptima de la disposición adicional vigésima séptima TRLGSS, introducida por el apartado quinta de la disposición final cuadragésima de la Ley 6/2018. El apartado derogado contenía la vigencia temporal limitada del subsidio extraordinario de desempleo, vigencia que ahora pasa a ser indefinida. Pero al no alterarse el régimen de gestión a cargo del SEPE, también en este caso se constata que el conflicto sigue vivo.

4. Por providencia de 7 de mayo de 2019 el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite este recurso de inconstitucionalidad, registrado con el núm. 2065-2019; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes (art. 34 LOTC); oír a las partes, en el mismo plazo, sobre la posible acumulación de este recurso con el núm. 1974-2019; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El Abogado del Estado, por sendos escritos registrados el 16 de mayo de 2019, en la representación que legalmente ostenta, solicitó que se le tuviera por personado en los referidos recursos de inconstitucionalidad, y una prórroga del plazo para formular alegaciones, que le fue concedida por diligencia de ordenación de la misma fecha, por plazo de ocho días a contar desde el siguiente al de expiración del plazo ordinario.

6. La presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escritos registrados el 23 de mayo de 2019, y el presidente del Senado, mediante escritos registrados el 31 de mayo de 2019, comunicaron que las mesas de esas cámaras habían acordado darse por personadas en ambos procedimientos, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el art. 88.1 LOTC.

7. El abogado del Estado presentó las alegaciones al recurso de inconstitucionalidad núm. 1974-2019 con fecha 13 de junio de 2019.

Opone en primer lugar una objeción de inadmisibilidad, por cuanto la disposición final cuadragésima regula el subsidio extraordinario de desempleo sin determinar, en ninguno de sus apartados, la competencia para su gestión. El recurso, sin cuestionar que el Estado pueda regular un subsidio como este, se califique como

prestación por desempleo o como ayuda integrada en las políticas activas de empleo, dirige la crítica de inconstitucionalidad a lo que la disposición impugnada no regula: su gestión centralizada por el SEPE.

En cuanto al fondo, comienza por recordar la doctrina constitucional sobre la integración de las prestaciones de desempleo en el sistema de seguridad social y la necesidad de garantizar y tutelar, en su conjunto, la caja única de la Seguridad Social como garantía de la unidad del sistema y de la solidaridad (con cita de las SSTC 104/2013, de 25 de abril, y 272/2015, de 17 de diciembre). Específicamente sobre las disposiciones impugnadas, alega en síntesis lo siguiente:

a) Disposición adicional centésima vigésima: la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato de formación y aprendizaje se encuadra en el título competencial del art. 149.1.17 CE. Hace suyos en este punto los votos particulares a las SSTC 100/2017, 153/2017, y 156/2017.

Este encuadramiento se deduce también de otros factores a considerar: (i) 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; (ii) los fondos de los que se nutre el sistema nacional de garantía juvenil creado por la Ley 18/2014, en una partida presupuestaria incluida en el programa 251M-prestaciones a los desempleados; y (iii) 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, se cumplirían los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la gestión centralizada de esta ayuda (con cita de la STC 13/1992). 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. 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.

b) Disposición final cuadragésima: a diferencia de los programas «Prepara» y PAE, el subsidio extraordinario de desempleo no presenta vinculación con las políticas activas de empleo. La 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 es la protección frente al desempleo.

Se reitera lo dicho sobre el encuadramiento en el art. 149.1.17 CE y en particular, en relación con la pretensión subsidiaria del recurso en cuanto al reconocimiento de la gestión autonómica en este ámbito competencial, se invoca la doctrina constitucional citada en el voto particular a la STC 100/2017.

8. Las alegaciones del abogado del Estado al recurso de inconstitucionalidad núm. 2065-2019, registradas el 13 de junio de 2019, plantean 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 a la gestión por el SEPE de tales ayuda y subsidio, aspecto no regulado en las normas impugnadas en este recurso. Existe por tanto 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.

Ello no obstante, reitera los argumentos esgrimidos en las alegaciones formuladas al recurso de inconstitucionalidad 1974-2019 y que han quedado resumidos en el antecedente 7.

9. Mediante ATC 90/2019, de 16 de julio, el Pleno acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 2065-2019 al recurso de inconstitucionalidad núm. 1974-2019.

10. Por providencia de 12 de noviembre de 2019, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Esta resolución tiene por objeto resolver dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno vasco: de una parte, 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 para el año 2018 (LPGE 2018), registrado con el núm. 1974-2019; de otra parte, 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 y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (registrado con el núm. 2065-2019).

A petición del Gobierno vasco, estos recursos fueron acumulados mediante ATC 90/2019, de 16 de julio, por apreciar conexión en su objeto. La disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018 ha quedado derogada por la disposición derogatoria única segunda e) del Real Decreto-ley 28/2018, «sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria octava de este real decreto-ley». El apartado séptimo de la disposición adicional vigésima séptima incorporada al TRLGSS por el apartado quinto de la disposición final cuadragésima de la Ley 6/2018, ha quedado asimismo derogado por la disposición derogatoria única 2.d) del Real Decreto-ley 28/2018.

Los recursos coinciden asimismo en su fundamento impugnatorio, al considerar vulneradas las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Concretamente, se alega: (i) que la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de las funciones de gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato de formación y aprendizaje vulnera el art. 10.25 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) y se aparta de la doctrina recogida en las SSTC 100/2017, de 2 de julio, 153/2017, de 21 de diciembre, y 156/2017, de 21 de diciembre; (ii) 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 art. 149.1.17 CE, su gestión compete igualmente a la comunidad autónoma, en virtud de lo dispuesto por el art. 18, apartados 2.b) y 4, y la disposición transitoria quinta EAPV.

El abogado del Estado opone en primer lugar objeciones a la admisión de estos recursos y, en segundo lugar, insta su íntegra desestimación. En cuanto al fondo, considera que tanto la ayuda como el subsidio deben encuadrarse en el ámbito del art. 149.1.17 CE. En la opción, que plantea como subsidiaria, de encuadramiento en el art. 149.1.13 CE, alega que concurren las circunstancias excepcionales que, según la doctrina constitucional, justifican la gestión centralizada de ayudas y subvenciones.

2. Procede en primer lugar delimitar el objeto de este proceso acumulado y examinar los óbices de admisibilidad opuestos por el abogado del Estado.

a) Respecto de la disposición adicional centésima vigésima de la Ley de presupuestos generales del Estado 2018 (LPGE 2018), la demanda no cuestiona la regulación sustantiva contenida en la misma. Circunscribe expresamente el vicio de inconstitucionalidad que denuncia al régimen de gestión centralizada de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato de formación y aprendizaje. El reproche se concreta en los siguientes apartados, únicos que conforman el objeto impugnado: recepción de la solicitud (apartado 5.1), con el modelo diseñado por el Estado (apartado 5.2); gestión y resolución de reconocimiento o denegación (apartado 6.1); pago (apartado 4.6); recursos (apartado 6.3) y devoluciones (apartado 7.3).

Delimitado así por la comunidad autónoma recurrente este objeto del recurso núm. 1974-2019, es preciso tener en cuenta que, antes de su interposición, la disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018 quedó derogada por la disposición derogatoria única 2.e) del Real Decreto-ley 28/2018, «sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria octava de este real decreto-ley».

Si bien, como regla general, la derogación previa implicaría la carencia de objeto ab initio, pues la función del recurso de inconstitucionalidad es enjuiciar los textos legales que no se encuentren expresamente derogados (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4), este criterio admite modulaciones cuando, como es el caso, la derogación no ha supuesto la expulsión de la norma impugnada del ordenamiento jurídico, o su modificación por otra diferente que despeje la controversia trabada. En efecto, el inciso de la disposición derogatoria única 2.e) del Real Decreto-ley 28/2018 que ha quedado transcrito comporta la ultraactividad de la disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018, que –vía la disposición transitoria octava del Real Decreto-ley 28/2018– mantiene temporalmente su vigencia, al reconocer el derecho a percibir la ayuda de acompañamiento: (i) a quienes, a la entrada en vigor del real decreto-ley, ya tuvieran la condición de beneficiarios; (ii) a quienes la hubieran solicitado antes de esa fecha y tuvieran derecho a obtenerla; (iii) y a quienes, antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley, hubieran celebrado un contrato para la formación y el aprendizaje que dé derecho a la obtención de la ayuda y, reuniendo los requisitos necesarios, la soliciten.

El reconocimiento del derecho a la percepción de las ayudas para los tres colectivos enumerados en la disposición transitoria octava del Real Decreto-ley 28/2018 se hace sin alterar en ningún momento el régimen de gestión regulado en la disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018, por lo que cabe concluir que no hay vacío legislativo, pues el Real Decreto-ley 28/2018 mantiene la gestión del SEPE para esos tres supuestos, lo que se traduce en: el pago periódico de los ya beneficiarios (apartado 4.6 de la disposición adicional centésima vigésima), el reconocimiento o denegación de las ayudas en trámite (apartado 6.1 de la disposición adicional centésima vigésima), o la tramitación y resolución de las nuevas solicitudes (apartado 5.1 de la disposición adicional centésima vigésima). La misma conclusión debe extenderse a los restantes apartados de la disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018 objeto de controversia, por regular aspectos formales (modelo de

impresos de solicitud) o complementarios (régimen de recursos y exigencia de devolución de las prestaciones indebidamente percibidas).

Procede por tanto entrar en el examen de fondo de los apartados de la disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018 objeto de impugnación, al apreciar que su derogación ha quedado modulada por la disposición transitoria octava del Real Decreto-ley 28/2018, permaneciendo viva la controversia. De forma análoga a lo concluido en la STC 100/2017, de 20 de julio, FJ 2, esta disposición transitoria integra su contenido con la disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018, a la que dota de vigencia temporal.

b) El apartado quinto de la disposición final cuadragésima LPGE 2018 incorpora al texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), una nueva disposición adicional vigésima séptima, que regula el subsidio extraordinario de desempleo. El apartado séptimo de la disposición final cuadragésima LPGE 2018 incorpora al TRLGSS la disposición transitoria trigésima, que regula el acceso a dicho subsidio en determinados supuestos.

También en este caso la demanda discute únicamente la gestión estatal de este subsidio, pero sin precisar los apartados en los que concreta la impugnación. Debe por ello el Tribunal delimitar el objeto impugnado en los siguientes términos:

(i) De la disposición adicional vigésima séptima TRLGSS: el apartado 5.c) que atribuye al SEPE el pago periódico del subsidio (aquí denominado «ayuda económica»); y el apartado sexto, que por remisión al título III del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social atribuye al SEPE las restantes funciones de gestión, al estar así dispuesto en el art. 294.1 TRLGSS.

(ii) La disposición transitoria trigésima TRLGSS será examinada únicamente en cuanto conecta expresamente con la disposición adicional vigésima séptima TRLGSS, en la reducida dimensión de aspectos relativos a la gestión estatal que ha quedado previamente acotada.

Así delimitado, el objeto impugnatorio relativo al subsidio extraordinario de desempleo no se ve afectado por la disposición derogatoria única, apartado 2.d), del Real Decreto-ley 28/2018. La derogación afecta solo al apartado séptimo de la disposición adicional vigésima séptima TRLGSS, que regula la vigencia temporal del subsidio sin referencia alguna a su régimen de gestión, siendo en consecuencia ajeno a los términos en los que ha quedado trabada esta controversia competencial.

c) Sirve cuanto ha quedado expuesto para rechazar los óbices de admisibilidad opuestos por el abogado del Estado. Apreciada la directa conexión entre las disposiciones impugnadas en los dos recursos (ATC 90/2019), y una vez delimitado el objeto de enjuiciamiento según se ha detallado en los apartados anteriores, es claro que en este proceso acumulado se plantea una 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 de formación y aprendizaje como del subsidio extraordinario de desempleo.

Será en el momento de examinar el fondo de la controversia cuando el Tribunal deba pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la lesión competencial denunciada y, en su caso, sobre su proyección en el contenido normativo de cada una de las disposiciones objeto de la impugnación, pero es una cuestión que, en un recurso de inconstitucionalidad, no cabe resolver por vía de inadmisión, como propone el abogado del Estado. Cabe añadir que la técnica legislativa consistente en la superposición de disposiciones a través de remisiones explícitas o implícitas, o mediante una derogación parcialmente diferida por vía del derecho transitorio, por compleja que pueda resultar, no puede dar lugar a la existencia de zonas inmunes al control de constitucionalidad. Habiendo aportado la comunidad recurrente motivos suficientemente razonados en defensa de su pretensión, procede entrar a examinar el fondo de la controversia.

3. El primer bloque normativo a examinar concierne a la gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato de formación y aprendizaje.

Las partes discrepan sobre el encuadramiento competencial de la ayuda controvertida. El Gobierno vasco invoca la doctrina constitucional que reconduce las medidas de fomento del empleo al ámbito del art. 149.1.13 CE. Por su parte, el abogado del Estado considera que la controversia debe analizarse en el ámbito del art. 149.1.17 CE, y solo de modo subsidiario en el art. 149.1.13 CE, concurriendo en este supuesto las circunstancias excepcionales que, según la doctrina constitucional, justifican la gestión centralizada de ayudas y subvenciones.

a) Para dilucidar esta divergencia en el enfoque propuesto por las partes, es preciso tener en cuenta 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, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia» (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. La ayuda examinada es «compatible con las medidas de fomento del empleo que

puedan establecer las comunidades autónomas en su ámbito de gestión» (apartado 1.4 de la disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018).

En la STC 69/2018, de 21 de junio, el Tribunal ya se ha pronunciado específicamente sobre el encuadramiento competencial de las medidas que conforman el sistema nacional de garantía juvenil, que ha quedado enmarcado en el art. 149.1.13 CE. Con amplia cita de la jurisprudencia previa, y con explícita referencia a la formación de los aprendices, que conecta directamente con una ayuda como la regulada en la disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018, indisociable del contrato de formación y aprendizaje, concluye su fundamento jurídico 8 b) (iii):

«[C]uando la acción de los poderes públicos se dirige a “incidir en el mercado laboral desde criterios de política económica incentivos 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)”»

b) Una vez encuadrada la regulación controvertida en el ámbito del art. 149.1.13 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 concurren circunstancias que, de forma excepcional, justifiquen la gestión centralizada. Además de la antes citada, cabe referirse a la STC 100/2017, de 20 de julio, FJ 5 c), con cita de la STC 22/2014, FJ 7 (en el mismo sentido, SSTC 153/2017, de 21 de diciembre; 156/2017, de 21 de diciembre, y 40/2019, de 27 de marzo).

A la hora de valorar si cabe en este caso considerar justificada la gestión estatal que, de forma excepcional, ha sido admitida por la jurisprudencia constitucional, el Tribunal aprecia, en primer lugar, que su régimen de otorgamiento responde a las mismas características que se tuvieron presentes en la STC 100/2017: se trata de «una actividad ejecutiva reglada en alto grado, donde las funciones de reconocimiento, concesión y pago requieren constatar y cumplir las condiciones y términos fijados por la normativa del Estado, de tal modo que dichas actuaciones se contraen, en gran medida, a una labor aplicativa de los requisitos previamente establecidos por la legislación estatal con la precisión que estime conveniente». Como en aquel supuesto, se trata de un diseño que no permite «en principio 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 ahora analizada resulte imprescindible para garantizar la efectividad de la medida y la homogeneidad en su disfrute» [FJ 6 b)].

En cuanto a las razones aportadas por el abogado del Estado para justificar la gestión centralizada de la ayuda, hay que comenzar por descartar que la cofinanciación europea pueda ser un criterio determinante de esta modalidad excepcional de gestión, pues tal circunstancia no altera el reparto competencial en el orden interno, como señaló en fecha ya lejana la STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3 [citada, entre otras muchas, por la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9 C)].

Las restantes alegaciones en defensa de la gestión centralizada se refieren: a la necesidad 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; al contexto de limitaciones presupuestarias; al enorme drama social y personal que supone el desempleo juvenil; y a la variabilidad de las cuantías de las ayudas según las circunstancias coyunturales. Son argumentos en buena medida coincidentes, en algunos extremos de forma literal, con los que fueron analizados en el fundamento jurídico 6 c) de la STC 100/2017. Por ello, sin necesidad de reproducirlo, bastará la remisión a este pronunciamiento previo para concluir que no se ha justificado la concurrencia de circunstancias excepcionales que

puedan dar lugar a la gestión centralizada de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato de formación y aprendizaje.

c) La anterior conclusión impone declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados o incisos impugnados 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 de formación y aprendizaje.

Concretamente, incurren en este motivo de inconstitucionalidad: 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.

Por el contrario, procede desestimar 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 LPGE 2018.

d) En línea con los pronunciamientos de las SSTC 100/2017, FJ 9; 153/2017, FJ 5; 156/2017, FJ 4, y 40/2019, FJ 7, por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la anterior 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 la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC).

4. El segundo bloque normativo a examinar afecta a la gestión estatal del subsidio extraordinario de desempleo.

También en este caso se contraponen las posiciones de las partes en torno al encuadramiento competencial. Para el Gobierno Vasco, la gestión estatal del subsidio extraordinario de desempleo incurre en idéntica vulneración de la alegada en relación con la ayuda antes examinada. De modo subsidiario, entiende que, de encuadrarse la controversia en el ámbito del art. 149.1.17 CE, su gestión compete igualmente a la comunidad autónoma, en virtud de lo dispuesto por el art. 18, apartados 2.b) y 4, y la disposición transitoria quinta EAPV. El abogado del Estado mantiene la posición ya expuesta, común a los dos bloques impugnados: se trata de una regulación encuadrable en el art. 149.1.17 CE y, en la opción subsidiaria de encuadramiento en el art. 149.1.13 CE, concurren las circunstancias excepcionales que justifican la gestión centralizada.

a) El encuadramiento de esta 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 [art. 2 b) de la Ley básica de empleo, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre].

En esta operación, no es posible desconocer que existe una estrecha interconexión entre dichas vertientes, pues ambas forman parte de la política de empleo, de espectro aún más amplio: según la definición recogida en el art. 1 del texto refundido de la Ley básica de empleo, con invocación de los arts. 40 y 41 CE, la política de empleo comprende «el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo». No es distinta la perspectiva adoptada por la Unión Europea: «Los desempleados tienen derecho a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re)integrarse en el mercado laboral y a prestaciones de desempleo adecuadas de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deberán desincentivar un retorno rápido al trabajo» [apartado decimotercero de la proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (2017/C 428/09), en cuyo marco se fijan las orientaciones para las políticas de empleo de los estados miembros previstas en el art. 148.2 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), según expone la Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo, de 16 de julio de 2018, vigentes a día de hoy según la Decisión (UE) 2019/1181 del Consejo, de 8 de julio de 2019].

La política de empleo acoge así un enfoque integral y sinérgico, que abarca tanto las actuaciones destinadas a la creación de empleo (la «política orientada al pleno empleo», como dice el 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.

Hasta tal punto es así que, volviendo a la legislación nacional, en algún momento sería posible hablar de yuxtaposición, como se puede apreciar en el art. 36.2 del texto refundido de la Ley básica de empleo: las políticas activas de empleo «se complementarán y se relacionarán, en su caso, con la protección por desempleo regulada en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social. La acción protectora por desempleo a que se refiere el artículo 206 del referido texto legal comprende las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y las acciones que integran las políticas activas de empleo». En concreto, las políticas activas de empleo pueden comprender la concesión de subvenciones públicas (art. 36.3 del citado texto refundido de la Ley básica de empleo), 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), que fueron objeto de las SSTC 100/2017, 153/2017, 156/2017 y 40/2019. 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).

b) No puede extrañar, por tanto, la afinidad apreciada por la comunidad recurrente entre distintos elementos de los programas Prepara y PAE y del nuevo subsidio extraordinario de desempleo. Sin embargo, tampoco pueden pasarse por alto los elementos diferenciales que presenta este último.

En primer lugar, 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. Así lo señala el preámbulo del Real Decreto-ley 28/2018, que acentúa esta característica al dotar al subsidio extraordinario de desempleo de vigencia indefinida:

«La adopción de este subsidio de carácter extraordinario y temporal vino aconsejada por la necesidad de no dejar desprotegidas a las personas que potencialmente podrían participar en los programas de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (Prepara) y de activación para el empleo (PAE), que el pasado 30 de abril dejaron de admitir nuevos beneficiarios al no haber sido prorrogados, así como por la necesidad de que el Gobierno y los interlocutores sociales dispusieran de un plazo de tiempo suficiente para abordar, en el marco del diálogo social, una modificación de la protección por desempleo de nivel asistencial, racionalizando y simplificando el actual sistema. En consecuencia, el Gobierno asume el compromiso de presentar un nuevo modelo de protección por desempleo asistencial en los cuatro primeros meses de 2019, que sustituya el hasta ahora vigente modelo complejo, disperso e ineficaz. Junto a ello, y con el objeto de asegurar la cobertura hasta la adopción del nuevo modelo de protección, se elimina el carácter temporal del subsidio extraordinario de desempleo, a través de la derogación del apartado séptimo de la disposición adicional vigésima séptima del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social. La justificación de esta disposición se explica porque, de no adoptarse esta medida, y una vez finalizado el período inicial de vigencia del subsidio extraordinario, se produciría la desprotección de las personas potencialmente beneficiarias. Por ello, resulta imprescindible modificar con urgencia esta disposición al efecto de garantizar transitoriamente su vigencia en tanto no se hayan aprobado las modificaciones del nivel asistencial de la protección por desempleo que se pretenden realizar en el marco del diálogo social.»

En segundo lugar, 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».

Finalmente, 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.

En definitiva, estamos ante una mutación del modelo, que repercute inevitablemente en el título competencial bajo el que debe examinarse la presente controversia. Como ya señaló la STC 195/1996, de 28 de noviembre, las prestaciones de desempleo son prestaciones de Seguridad Social, contempladas en el art. 41 CE (FJ 10). Este precepto constitucional, siendo neutro respecto de la distribución de competencias, marca sin embargo las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de la Seguridad Social como «función de Estado», para atender situaciones de necesidad que pueden ir más allá de la cobertura contributiva de la que el propio sistema partía (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3, con cita de la STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 5).

La STC 213/2005, de 21 de julio, FJ 3, resume en estos términos la doctrina constitucional sobre el alcance de las obligaciones impuestas a los poderes públicos por el art. 41 CE:

«a) La Constitución ha recogido y consagrado en su art. 41 la evolución que han experimentado los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, de tal suerte que la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad se concibe como “una función del Estado”, rompiéndose en buena parte la correspondencia prestación-cotización propia del seguro privado, superada por la dinámica de la función protectora de titularidad estatal (SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 3; 65/1987, de 21 de mayo, y FJ 17, entre otras).

b) El art. 41 CE impone a los poderes públicos la obligación de establecer –o mantener– un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. En otros términos, el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público “cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo... un núcleo o reducto indisponible por el legislador” (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), de tal suerte que ha de ser preservado “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar” (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4, y 76/1988, de 26 de abril, FJ 4).

c) Salvada esta indisponible limitación, el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17, entre otras).»

El nuevo subsidio extraordinario de desempleo responde a esta concepción evolutiva y a la libertad de configuración del legislador para modular la acción protectora de la Seguridad Social, 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”.

c) A partir de ese encuadramiento, no resulta preciso entrar a examinar las alegaciones del Gobierno Vasco relativas a lo establecido en el Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y, en este marco legal, a lo estipulado por el convenio suscrito entre el SEPE y la comunidad autónoma del País Vasco por el que se atribuye de forma excepcional y limitada en el tiempo al SEPE la gestión de la concesión y pago de las ayudas contempladas en el programa «Prepara». Ambos documentos se refieren a un programa ya concluido y, como se ha expuesto, de naturaleza y encuadramiento competencial diferente al subsidio extraordinario de desempleo, cuya gestión procede examinar seguidamente.

5. La doctrina constitucional ha perfilado el deslinde entre los dos títulos competenciales recogidos en el art. 149.1.17 CE. Por una parte, «la determinación de una prestación de la Seguridad Social 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 razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger» (STC 7/2016, de 21 de enero, FJ 4). Por otra parte, la reserva competencial relativa al régimen económico de la Seguridad Social, «además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6). Como expuso la STC 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. No basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la Tesorería, de una a otra comunidad autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento. La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no sólo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios» (FJ 3).

En lo que hace específicamente a la competencia de gestión aquí controvertida, el Tribunal ya ha determinado que corresponde “al Estado la gestión de las prestaciones por desempleo, en tanto que integrantes de la caja única de la Seguridad Social” (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 4).

En la hipótesis subsidiaria –para la demanda– de encuadramiento en el art. 149.1.17 CE, el Gobierno Vasco sostiene que la gestión del subsidio extraordinario de desempleo corresponde a la comunidad autónoma, por estar así dispuesto por el art. 18, apartados 2.b) y 4, y la disposición transitoria quinta EAPV. El art. 18 EAPV atribuye a la comunidad autónoma en el apartado 2.b) «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social», y en el apartado 4 la organización y administración de los correspondientes servicios.

Ahora bien, la previsión estatutaria relativa a la gestión autonómica del régimen económico de la Seguridad Social presenta un doble condicionamiento. El primero es intrínseco a la propia noción del sistema de Seguridad Social: «las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social» (STC 124/1989, FJ 3). El segundo tiene que ver con el modo en que el propio Estatuto vasco recoge la competencia autonómica, pues lo dispuesto en el art. 18.2 b) EAPV no comporta su asunción *ope legis*. Como señala la STC 272/2015, de 17 de diciembre, el art. 18.2 b) EAPV «ha de ponerse en relación con la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. En su virtud la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, “dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad”, precisa de 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” (no suscritos hasta la fecha, como pone de relieve la representación procesal del Gobierno vasco)» (FJ 3).

En ausencia de los convenios que activen lo dispuesto en el art. 18.2 b) EAPV y especifiquen las concretas facultades que puede asumir la Comunidad Autónoma del País Vasco sin comprometer el modelo de unitario de Seguridad Social, no es posible apreciar que la lesión competencial denunciada por el Gobierno vasco se haya producido en grado alguno. Como entre otras muchas recuerda la STC 141/2016, de 21 de julio, «el correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las comunidades autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación» (FJ 7, con cita de las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 23, y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 2). Pero esa responsabilidad no incumbe evidentemente a este Tribunal sino a las partes de este proceso constitucional integrantes de la comisión mixta de transferencias, que son las llamadas a ello por el propio Estatuto vasco.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1. Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1974-2019 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos señalados en el fundamento jurídico 3 d) de la presente sentencia, 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.

2. Desestimar en todo lo demás los recursos de inconstitucionalidad núms. 1974-2019 y 2065-2019.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de noviembre de dos mil diecinueve. Juan José González Rivas. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Fernando Valdés Dal-Ré. Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Antonio Narváez Rodríguez. Alfredo Montoya Melgar. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Firmado y rubricado.