

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**17107** *Pleno. Sentencia 158/2021, de 16 de septiembre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 1140-2021. Interpuesto por el Gobierno de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Competencias sobre asistencia social y Seguridad Social: constitucionalidad de los preceptos legales que atribuyen al Estado la gestión del ingreso mínimo vital. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2021:158

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 Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1140-2021, promovido por el Gobierno de Cataluña, contra los arts. 17.1, 22.1 y 2, 24.1, 25.1 y 2, 26.1 y 2, las disposiciones adicionales primera y cuarta, la disposición transitoria primera, apartados 1, 5, 8, 9 y 10, y la disposición final novena del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 1 de marzo de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Cataluña contra los artículos 17.1, 22.1 y 2, 24.1, 25.1 y 2, 26.1 y 2, las disposiciones adicionales primera y cuarta, la disposición transitoria primera, apartados 1, 5, 8, 9 y 10, y la disposición final novena del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, al entender que los mencionados preceptos vulneran el orden constitucional y estatutario de competencias de la Generalitat de Cataluña.

2. El recurso se fundamenta en los motivos que seguidamente se resumen.

a) Consideraciones previas sobre la prestación controvertida: Comienza recordando la parte recurrente que el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, crea una prestación económica no contributiva de la Seguridad Social (el «ingreso mínimo vital») dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social para personas en situación de vulnerabilidad. Aunque la norma se ha aprobado en el contexto de la crisis sanitaria del COVID-19, la prestación se integra –con vocación estructural– dentro del sistema de la Seguridad Social formando parte de su

acción protectora, resultando fundamental para su gestión la cooperación de las comunidades autónomas y de las entidades locales al ser las que pueden acceder de forma más directa a las realidades de los perceptores de la prestación.

A continuación se expone cuál es la estructura del Real Decreto-ley 20/2020 destacando que, como se prevé en su capítulo IV, la regla general es que la tramitación del procedimiento para el reconocimiento del ingreso mínimo vital corresponda al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), al que se reserva la competencia para el reconocimiento y control de la prestación, siendo el referido capítulo en el que se concentra el reproche de inconstitucionalidad por vulneración de las competencias ejecutivas que sobre el reconocimiento y tramitación del ingreso mínimo vital debería corresponder a la Generalitat de Cataluña. Asimismo, se denuncia que la intervención de la Generalitat quede condicionada a «la suscripción previa de un convenio con el INSS», pues con ello la tramitación autonómica se contempla como una posibilidad meramente residual. De acuerdo con lo anterior, se tildan de inconstitucionales los preceptos recurridos «por contener reservas de determinadas fases de la tramitación de esa prestación económica a la instancia estatal, INSS, sin respetar el correspondiente reparto competencial, que debería reconocer a la Generalitat el ejercicio de las mismas».

b) Consideraciones generales sobre las competencias concernidas: A juicio del Gobierno catalán la competencia estatal que enmarcaría de forma adecuada la presente controversia competencial sería la prevista en el art. 149.1.17 CE que atribuye al Estado la competencia sobre «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». Por su parte, por lo que se refiere a la Generalitat, se verían afectadas tanto su competencia exclusiva sobre servicios sociales, con la referencia sobre prestaciones económicas [art. 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], como las correspondientes al desarrollo y ejecución de la legislación estatal en materia de Seguridad Social, salvo las normas que configuran el régimen económico [art. 165.1 a) EAC], con mención, también, de la competencia sobre reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas [art. 165.1 e) EAC].

Se indica después que la concurrencia de tales títulos competenciales (Seguridad Social y asistencia social) se debe a la propia configuración de la Seguridad Social que ha experimentado una evolución al englobar también la protección asistencial (art. 41 CE), lo que no debe repercutir en el correspondiente reparto competencial. Tal carácter asistencial lo tienen las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez, la asignación económica por hijo o menor a cargo, la renta activa de inserción o el propio ingreso mínimo vital, que han transformado la acción protectora de la Seguridad Social al no basarse en la previa contribución y financiarse con cargo a los presupuestos generales del Estado, atendiendo de ese modo a la concurrencia de una situación de necesidad. Por su parte, la Generalitat tiene atribuido como ámbito de carácter exclusivo el relativo a los «servicios sociales» en el art. 166 EAC, que incluye las prestaciones económicas con finalidad asistencial o incluso complementarias de otros sistemas de previsión pública, sin perjuicio de las prestaciones económicas incluidas en el concepto de «asistencia social» del art. 148.1.20 CE. Dicho esto, se señala que la incorporación en la Seguridad Social de prestaciones propias de la asistencia social no puede impedir que las comunidades autónomas ejerzan las competencias asumidas al amparo del citado art. 148.1.20 CE que, por lo que a la Generalitat se refiere, se desarrollan dentro del ámbito de sus competencias ex arts. 165 y 166 EAC. Prueba de ello es que en Cataluña se reconocen y gestionan las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación.

Posteriormente, tras recordar el papel de las comunidades autónomas en la configuración de los modelos de rentas mínimas así como la competencia exclusiva de la Generalitat sobre «servicios sociales» (art. 166 EAC), recuerda que conforme a los arts. 165.1 a) y 165.1 f) EAC esta ostenta determinadas competencias en orden a la protección social, concretamente, para regular y ordenar prestaciones económicas con finalidad asistencial, y para el reconocimiento y la gestión de las pensiones no

contributivas de la Seguridad Social. Y tales competencias (arts. 165.1 y 166 EAC) no solo habilitan a la Generalitat para organizar y administrar la protección social, sino para crear prestaciones como la «renta garantizada de ciudadanía» (STC 128/2016), cuyos beneficiarios y condiciones de obtención son en parte coincidentes y «comportan un conjunto de actuaciones de gestión y reconocimiento» que deberían asumirse en ambos casos por la Generalitat en virtud de las competencias que tiene atribuidas en el ámbito de la asistencia social (art. 166 EAC), además de las que le corresponden en virtud del art. 165 EAC.

Precisado lo anterior, se añade que las competencias que se consideran vulneradas se refieren a «funciones de carácter ejecutivo, relativas a la tramitación de las prestaciones», discutiéndose, en definitiva, «su condicionamiento indebido para su ejercicio a la firma previa de un convenio que lo habilite» y «al impedirse el ejercicio de algunas de las competencias de ejecución como son la facultad de reconocer y controlar dichas prestaciones, al encomendar exclusivamente al INSS esta potestad». Se termina diciendo con relación al encuadre competencial de la controversia planteada que el ingreso mínimo vital se ha configurado como una prestación no contributiva de la Seguridad Social cuya gestión y reconocimiento han sido regulados de forma pormenorizada y detallada, constituyendo «una norma de carácter reglado», lo que «debería favorecer el reconocimiento del ejercicio de las competencias de carácter ejecutivo que la Generalitat tiene atribuidas en exclusiva sobre asistencia social (art. 166 EAC) y sobre desarrollo y ejecución en materia de Seguridad Social (art. 165 EAC), estableciéndose que la gestión completa de dicha prestación corresponde a la Generalitat».

c) El artículo 22.1 y 2 (competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social y colaboración interadministrativa) y disposición adicional cuarta («Fórmulas de gestión»): Una vez realizadas las anteriores precisiones, la parte recurrente detalla a continuación los preceptos sobre los que se centra la controversia, que atribuyen al Estado las tareas ejecutivas de tramitación, reconocimiento y otorgamiento del ingreso mínimo vital. Según su parecer, los preceptos cuestionados vulnerarían las competencias de la Generalitat al reservar exclusivamente al INSS el reconocimiento y control de la citada prestación, y al condicionar la intervención de las comunidades autónomas a la firma previa de un convenio.

En tal sentido se queja de que, concretamente, el art. 22.1 y 2, y la disposición adicional cuarta atribuyen la gestión a la citada entidad gestora, habilitándola para «tramitar en su totalidad la prestación, y que solo de forma alternativa, y no vinculante, y como mera posibilidad, se contenga una referencia a que las comunidades autónomas puedan intervenir en parte de la tramitación, sin tener carácter preceptivo para el Estado». Con ello se estarían vulnerando las competencias que la Generalitat tiene atribuidas estatutariamente en los arts. 165 y 166 EAC, exigiéndole una habilitación para el ejercicio de las funciones que le son propias. Después se añade que la «potestad ejecutiva de gestión de carácter reglado que se reclama para el consiguiente reconocimiento de la prestación tiene un adecuado encaje en los ámbitos competenciales reconocidos a la Generalitat» de acuerdo con las previsiones del art. 166 EAC (prestaciones económicas de finalidad asistencial) y del art. 165.1 EAC (reconocimiento y gestión de pensiones no contributivas), pudiéndose añadir la referencia al art. 165.1 a) EAC que, como regla general, le reconoce competencia para el «desarrollo y ejecución de la legislación estatal en materia de seguridad social, salvo su régimen económico». Se destaca que en Cataluña se reconocen y gestionan íntegramente por la Generalitat las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, que tienen materialmente la misma naturaleza que el ingreso mínimo vital, y que teniendo en cuenta su finalidad y gestión, el ingreso mínimo vital resultaría equiparable a la «renta garantizada de ciudadanía» creada por la propia Generalitat (art. 24.3 EAC).

En suma, el «bloque normativo» de prestaciones asistenciales no contributivas equivalentes (renta garantizada de ciudadanía e ingreso mínimo vital) debería ser gestionado por la Generalitat, al igual que ocurre con otras prestaciones no contributivas

que ya gestiona como las de invalidez y jubilación (art. 373 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social). Considera, en consecuencia, que la supeditación de la participación de la Generalitat a la firma de un convenio con el INSS para que sea habilitada en el desarrollo de competencias que tiene atribuidas estatutariamente es una vulneración competencial, agravada por cuanto que no permite descentralizar el reconocimiento de la prestación, sino solo la fase inicial de iniciación y verificación de la documentación. Solo a partir de 2021 se prevé que el Gobierno «estudiará» la posibilidad de transferir la gestión a las comunidades autónomas mediante la firma de convenio y se queja de que a la fecha de presentación de este recurso no se había materializado aún tal disposición.

d) Los artículos 17.1 (reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas), 24.1 (solicitud), 25.1 y 2 (tramitación), y 26.1 y 2 (supervisión del cumplimiento de requisitos): Iguales reproches de inconstitucionalidad merecerían los citados preceptos por reservar las facultades de tramitación del ingreso mínimo vital al INSS con relación a aspectos instrumentales o funciones de mera ejecución administrativa (recepción de solicitudes, determinación de los canales de comunicación con los interesados, verificación de la existencia de la documentación necesaria, supervisión del cumplimiento de los requisitos y obligaciones que permiten el mantenimiento de la prestación) inherentes a la gestión del ingreso mínimo vital, que se inscribirían en las competencias de la Generalitat en el reconocimiento y gestión de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social en los términos que anteriormente han sido especificados con relación al art. 22 también impugnado.

También vulneraría las competencias autonómicas el art. 17.1, párrafos primero y segundo (*reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas*), al tener por objeto una función de mera ejecución administrativa inherente a la gestión del ingreso mínimo vital, ya que, aunque la actuación dirigida a declarar y exigir de oficio la devolución de prestaciones indebidamente percibidas puede parecer relacionada con el régimen económico de la Seguridad Social, ello no justifica la atribución de la competencia al INSS, dado el carácter meramente instrumental y atendiendo a las competencias ejecutivas reconocidas a la Generalitat también en el ámbito del régimen económico de la Seguridad Social, siempre que estas no recaigan sobre actividades estrictamente económicas de su caja única (STC 11/2012, FJ 5). Lo mismo habría de señalarse con relación a la corrección de errores materiales, de hecho y aritméticos, revisiones por omisiones o inexactitudes y reclamación de cantidades indebidamente percibidas por tal motivo, facultades que corresponderían a la Generalitat [arts. 166 EAC y art. 165.1 a) y b) EAC] y que tampoco tendrían amparo en el art. 149.1.17 CE.

e) La disposición transitoria primera («Prestaciones económicas transitorias de ingreso mínimo vital hasta el 31 de diciembre de 2021»): Por los mismos motivos que ya han quedado apuntados se impugna la disposición transitoria primera que establece que el INSS reconocerá la «prestación transitoria de ingreso mínimo vital» a los actuales beneficiarios de la asignación económica por hijo a cargo del sistema de la Seguridad Social. Concretamente, se impugnan los apartados 1 (reconocimiento de la prestación transitoria del ingreso mínimo vital), 5 (notificación a los beneficiarios del reconocimiento y derecho de opción entre prestaciones), 8 (requerimientos de documentación), 9 (solicitud de reconocimiento a instancia de parte) y 10 (reconocimiento de la prestación a beneficiarios de rentas de inserción), que vienen a regular un procedimiento que atribuye al INSS un conjunto de potestades administrativas, incidiendo con ello en las competencias ejecutivas de la Generalitat al tratarse también en este caso de meras facultades de verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos normativamente. Al contrario de lo que se ha previsto, considera la parte recurrente que se debieron articular los correspondientes mecanismos de cooperación y coordinación entre administraciones. De acuerdo con lo anterior, los apartados citados vulnerarían las competencias de la Generalitat en materia de servicios sociales (art. 166 EAC) y art. 165.1 a) y 2 EAC, y no tienen amparo en lo previsto en el art. 149.1.17 CE.

f) La disposición adicional primera («Colaboración de las empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad»): También se cuestiona la disposición adicional primera que regula el «Sello de Inclusión Social» con el que se distinguirá a aquellas empresas y entidades que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital desde la situación de riesgo de pobreza y exclusión hasta la participación activa en la sociedad. Se señala que es una materia que debe inscribirse, de un lado, en la competencia sobre políticas de inclusión social (art. 165 EAC), en tanto que se trata de la remoción de obstáculos –en este caso, laborales– que dificulten el pleno ejercicio de los derechos por parte de los beneficiarios de la prestación; y, de otro, en la competencia relativa a la regulación de empresas y establecimientos que prestan servicios sociales y promoción de acciones de solidaridad del art. 166.1 b) y 2 EAC.

No obstante, para el caso de que se incardine la previsión impugnada en el ámbito laboral, se sostiene que la competencia sobre legislación laboral no ha sido invocada en la disposición final novena del Real Decreto-ley 20/2020 y que estos distintivos quedarían en el ámbito competencial de la Generalitat, que conforme al art. 170 EAC ha asumido la competencia ejecutiva en esta materia.

Finalmente, se indica que, desde la perspectiva material, el Estado se ha reservado la regulación completa sobre el mencionado distintivo, sin dejar margen para el desarrollo normativo de la Generalitat, contraviniendo, con ello, la doctrina constitucional que limita su participación solo a los aspectos que supongan la fijación de un denominador normativo común. Por tanto, a juicio del Gobierno catalán la disposición adicional primera, a excepción del segundo punto del segundo párrafo, no tendría tampoco amparo en la previsión del art. 149.1.17 CE, vulnerando también las competencias previstas en el art. 166 EAC y art. 165.1 a) EAC.

g) La disposición final novena («Título competencial»): Se impugna finalmente la disposición final novena que contiene la referencia de los títulos competenciales que, a juicio del Estado, darían cobertura a la regulación contenida en el Real Decreto-ley 20/2020. La parte recurrente denuncia su defectuosa invocación puesto que los títulos competenciales que se alegan, relativos a los apartados 1, 13, 14, 17 y 18 del art. 149.1 CE, no tienen la misma significación en cada una de las previsiones reguladas en el Real Decreto-ley 20/2020. Entiende que la competencia estatal que enmarca la controversia es la mencionada en el art. 149.1.17 CE al referirse al ámbito de la Seguridad Social, y que se vulneran, como ha quedado ya señalado, las competencias de la Generalitat en materia de servicios sociales y las correspondientes prestaciones económicas que en este ámbito están reconocidas en el art. 166 EAC y, además, las previstas en los arts. 165.1 a) EAC, sobre desarrollo y ejecución de la legislación estatal, en materia de seguridad social, salvo las normas que configuran el régimen económico; 165.1 e) EAC, sobre el reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas; y 165.2 EAC, sobre la organización y administración, a estos efectos y en su territorio, de todos los servicios relacionados con las materias especificadas, salvo aquellas reservadas al Estado.

3. Por providencia de 20 de abril de 2021 el Pleno del tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Así mismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que tuvo lugar en el núm. 102, de 29 de abril de 2021).

4. El abogado del Estado, por escrito registrado en este tribunal el 30 de abril de 2021, manifestó que se personaba en nombre del Gobierno y solicitó la prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos que pendían ante la abogacía del Estado. Por diligencia de

ordenación de 4 de mayo de 2021 el Pleno acordó tener por personado al abogado del Estado, en la representación legal que legalmente ostenta, y prorrogarle en ocho días el plazo concedido.

5. Por escrito registrado en este tribunal el 6 de mayo de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara de personarse y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, remitiendo el recurso a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General. Otro tanto hizo la presidenta del Senado mediante escrito registrado en este tribunal el 11 de mayo de 2021, interesando que se tuviera por personada a dicha Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito que tuvo entrada en el registro de este tribunal el 26 de mayo de 2021 el abogado del Estado formuló sus alegaciones interesando la desestimación del recurso por los motivos que sucintamente se exponen a continuación.

a) Consideraciones previas sobre la prestación controvertida: Arranca el abogado del Estado sus alegaciones señalando que el ingreso mínimo vital (en adelante, IMV) es una prestación que tiene por finalidad hacer frente a la desigual distribución de la renta en la sociedad y que pone de manifiesto la expansión de la acción protectora del modelo de Seguridad Social, integrado por la doble esfera contributiva y no contributiva. Subraya que ha sido desde el ámbito autonómico desde el que se ha venido atendiendo a las personas en situación de vulnerabilidad, combatiendo la pobreza y la exclusión social mediante diferentes modelos de políticas de rentas mínimas. Sin embargo, se trata de modelos muy diferentes entre sí, con distintos grados de cobertura y nivel de protección, que ha derivado en una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones sociales, exigiendo la puesta en marcha con carácter urgente de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional amparado en el art. 41 CE, con el fin de asegurar un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia.

A juicio del abogado del Estado se trataría, en consecuencia, de una prestación económica de la Seguridad Social, de carácter no contributivo, insertada dentro de su acción protectora y en su sistema institucional, que es financiada con cargo a los presupuestos generales del Estado y cuya gestión se atribuye al INSS para garantizar la homogeneidad en todo el territorio nacional. En definitiva, el IMV es «garantía de unidad y homogeneidad» en cuanto tiene por objetivo reducir la desigualdad y la pobreza en todo el territorio español, proporcionando «un suelo común a cualquier ciudadano», salvando las diferencias territoriales derivadas de la existencia de los diferentes programas autonómicos puestos en marcha desde hace más de tres décadas. Tiene, en suma, un carácter integrador y reformador respecto del sistema de prestaciones no contributivas, en el marco del en el que se analizan todas las prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado.

b) Consideraciones generales sobre las competencias concernidas: Llama la atención el abogado del Estado sobre el hecho de que la parte recurrente no ha identificado con claridad el concreto título competencial que habilitaría las competencias de gestión reclamadas y atribuidas al INSS. No obstante lo dicho, considera que puede deducirse de las alegaciones vertidas que le corresponderían a la administración autonómica todas las competencias ejecutivas y de gestión sobre la protección social no contributiva, incluidas las prestaciones que puedan insertarse en el sistema de Seguridad Social. Entiende que tal interpretación contraviene tanto el contenido del art. 41 CE (que atribuye a los poderes públicos la función de atender las situaciones de necesidad de los ciudadanos) como el del art. 149.1.17 CE (que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas»),

en la medida que la gestión de las prestaciones corresponde al Estado en cuanto integrantes de la caja única de la Seguridad Social (SSTC 104/2013 y 133/2019).

Tras referirse al indicado título competencial y a la doctrina constitucional aplicable, pasa a examinar las competencias que en materia de Seguridad Social corresponden a Cataluña según su Estatuto de Autonomía (arts. 165 EAC), recordando que, de conformidad con el art. 111 EAC en la interpretación dada por la STC 31/2010, la Generalitat ostenta en materia de Seguridad Social la competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, todo ello en el marco de las bases que fije el Estado. No solo no es posible, en consecuencia, que la Generalitat actúe fuera de las previsiones de la Ley General de la Seguridad Social, sino que la competencia de ejecución que corresponde a las comunidades autónomas puede venir referida a materias que no formen parte de la legislación básica y del régimen económico de la Seguridad Social siempre y cuando se haya materializado la correspondiente transferencia de las funciones y de los servicios.

Para el abogado del Estado no se ha producido la infracción de art. 166 EAC, en tanto que la subsunción del IMV dentro del ámbito del art. 165 EAC («Seguridad Social») imposibilitaría su encuadramiento simultáneo en el ámbito material de la «asistencia social». En cualquier caso, sostiene que aun cuando el art. 166 EAC caracteriza la competencia de la comunidad autónoma en materia de «asistencia social» como exclusiva, esta circunstancia no impediría el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, al existir también una asistencia social «interna» al sistema de Seguridad Social (STC 239/2002), en virtud de la cual el Estado atiende al mandato de subvenir a las situaciones de necesidad de sus ciudadanos contenido en el art. 41 CE. En definitiva, a su juicio, el art. 148.1.20 CE no puede entrañar una reserva autonómica de todo lo «asistencial», por cuanto que, como ha quedado dicho, en el art. 41 CE debe integrarse un nivel asistencial que opera con técnicas propias de una Seguridad Social renovada. Partiendo de todo ello, niega el abogado del Estado que una misma prestación –como parece defender la parte recurrente– pueda ser simultáneamente «seguridad social» y «asistencia social», y que la competencia sobre esta última enerve las competencias del Estado sobre la primera ex art. 149.1.17 CE. Como se apreció en la STC 239/2002, al Estado le corresponde garantizar un mínimo general que puede ser complementado por las comunidades autónomas con cargo a sus propios recursos, y a esta solución se ajustaría el Real Decreto-ley 20/2020 impugnado.

c) Artículo 22.1 y 2 (competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social y colaboración interadministrativa) y disposición adicional cuarta («Fórmulas de gestión»): Una vez hechas las precisiones anteriores y partiendo de que el encuadramiento correcto es el de la materia de «Seguridad Social», pasa el abogado del Estado a examinar si los preceptos impugnados son respetuosos con la distribución de competencias existente al respecto. A tal fin, comienza por el art. 22.1 y 2, y la disposición adicional cuarta, que son los que atribuyen la gestión del IMV al INSS. A estos efectos sostiene que, en contra de lo mantenido en el recurso, la competencia para su reconocimiento y control forma parte integrante del «régimen económico» por cuanto el reconocimiento y pago de prestaciones supone un gasto y obligación a cargo de la caja única de la Seguridad Social (SSTC 124/1989, 195/1996, 104/2013 y 133/2019). Conforme a tal doctrina, el Estado no solo retendría la totalidad de las competencias normativas, sino también las facultades de gestión o ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario, esto es, «los instrumentos que garanticen que los expedientes administrativos sobre reconocimiento de prestaciones se gestionen, tramiten y resuelvan conforme a criterios únicos y uniformes en todo el territorio nacional» (STC 124/1989).

Para el abogado de Estado no puede aplicarse, en este caso, la doctrina constitucional invocada por la parte recurrente (entre otras, STC 40/2019) según la cual el diseño pormenorizado del régimen de una prestación por el legislador estatal admitiría la descentralización en su gestión, por cuanto se limitarían a una pura labor aplicativa de los requisitos legales («actividad ejecutiva reglada en alto grado»), pues tal doctrina no

se refiere a prestaciones de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) sino a diversas ayudas económicas con distinto ámbito competencial (el relativo a «fomento del empleo» del art. 149.1.13 CE). Sería aplicable, por el contrario, la doctrina de la STC 133/2019, de 13 de noviembre, que, pronunciándose precisamente sobre la gestión centralizada estatal de una prestación de Seguridad Social, recordó que su gestión corresponde al Estado «en tanto que integrante de la caja única de la Seguridad Social».

Aclarado lo que antecede, añade, de un lado, que el hecho de que la Generalitat ostente la competencia en materia de «asistencia social» no obstaría a que el Estado ejerza las competencias que le corresponden, entre ellas la de determinar el alcance de la acción protectora de la Seguridad Social con la finalidad de atender las situaciones de necesidad («asistencia social interna») [STC 33/2014]; de otro lado, que la competencia sobre «reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas» [art. 165.1 e) EAC] no alcanzaría a la gestión del IMV en tanto que tal precepto no quiere decir que la Generalitat tenga la competencia para gestionar «todas» las prestaciones no contributivas, sino únicamente las pensiones no contributivas (invalidez y jubilación) según el apartado 1 de la disposición adicional cuarta de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre.

A lo anterior hay que añadir que el art. 373.1 de la Ley general de la Seguridad Social prevé que, con la excepción de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, la gestión de las prestaciones no contributivas se efectuará por el INSS. De esta manera, el art. 22 Real Decreto-ley 20/2020 se ajustaría plenamente a las previsiones que delimitan el ámbito de actuación del Estado en materia de Seguridad Social y la Generalitat no ostentaría, en el momento actual, título alguno que afirmase su competencia para la gestión del IMV. Destaca el abogado del Estado en este sentido que lo que la parte recurrente califica como «actos administrativos meramente aplicativos» no serían actuaciones instrumentales «sino que determinan el derecho subjetivo concreto a la prestación» (reconocimiento, suspensión, modificación o extinción) y delimitan su alcance, formando parte de la competencia de gestión que el Estado puede desarrollar a tenor del art. 149.1.17 CE. Por lo demás, tales competencias no afectarían a las de la Generalitat en materia de «asistencia social» dado que el real decreto-ley recurrido hace compatible el IMV con las prestaciones que en concepto de rentas mínimas establezcan las comunidades autónomas. Según su parecer, el IMV vendría a ser una prestación «suelo» tanto en términos de cobertura como de generosidad, quedando preservado el papel de las comunidades autónomas como última red de protección asistencial, manteniendo, de este modo, inalteradas sus competencias. Por ello, lo que estaría pretendiendo la parte recurrente es restringir las competencias del Estado en materia de Seguridad Social al ámbito exclusivamente normativo, desconociendo la doctrina constitucional que ha puesto de manifiesto que en materia de Seguridad Social el Estado no ostenta exclusivamente potestades de tal tipo. Y ello no obsta a que puedan establecerse, tal y como prevé el Real Decreto-ley 20/2020 discutido, mecanismos de cooperación y de colaboración con las comunidades autónomas o las entidades locales respecto de distintas actuaciones relacionadas con la gestión del IMV, que se deberán articular en el marco de la titularidad de la competencia de gestión que corresponde al INSS.

Por último, respecto de la disposición adicional cuarta, rechaza el abogado del Estado los motivos de impugnación recordando que lo que trata la norma es «garantizar que la gestión sea homogénea en plazos y en todo el territorio», es decir, procura articular la cooperación administrativa garantizando al tiempo que no se engendren directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en materia de Seguridad Social, conciliando la asunción de gestión de funciones por las comunidades autónomas con la consecución de la homogeneidad citada.

d) Artículos 17 («Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas»), 24.1 (solicitud), 25.1 y 2 (tramitación), y 26.1 y 2 (supervisión del cumplimiento de requisitos): En cuanto a la impugnación de los preceptos que atribuyen al INSS las funciones relativas al conocimiento de las solicitudes de la prestación (art. 24.1), su tramitación

(art. 25.1 y 2) y su posterior supervisión y control (art. 26.1 y 2), se niega que incluyan funciones de mera ejecución administrativa que correspondan a la Generalitat, dando por reproducidas el abogado del Estado las alegaciones formuladas al respecto para contestar a la impugnación del art. 22 del Real Decreto-ley 20/2020.

A renglón seguido, pasa al examen del artículo 17, párrafos primero y segundo, que lo que hace es atribuir al INSS la revisión de los actos relativos a la prestación. Se señala que resulta también de aplicación todo lo expuesto hasta el momento, añadiendo que la revisión de las prestaciones indebidamente reconocidas y la reclamación de las cantidades percibidas indebidamente forma parte de la unidad del sistema y la caja única integrada por todos los recursos de la Seguridad Social, por lo que no resulta factible atribuir la competencia a las comunidades autónomas sin poner en peligro la unidad de la caja única (STC 124/1989). Eso no obsta, se prosigue diciendo, que el Estado pueda encomendarle funciones delegadas de recaudación de esos ingresos estatales siempre que no se constituyeran fondos autonómicos separados del patrimonio único en que tales fondos se integran.

e) Disposición transitoria primera («Prestaciones económicas transitorias de ingreso mínimo vital hasta el 31 de diciembre de 2021»): esta disposición es examinada por el abogado del Estado conjuntamente con el art. 22.1 y 2, descartando la vulneración competencial aducida por la parte recurrente por los motivos que ya han sido recogidos en el apartado c) de este fundamento jurídico.

f) Disposición adicional primera («Colaboración de las empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad»): respecto a la disposición adicional primera (sello de inclusión social), sostiene el abogado del Estado que hay que distinguir dos partes:

En primer lugar, su párrafo primero y el primer inciso del párrafo segundo (que se limitan a establecer el distintivo y contienen dos remisiones reglamentarias para la regulación del sello y el reconocimiento de los titulares de la distinción), el título prevalente sería el de Seguridad Social ex art. 149.1.17 CE, por cuanto que la inclusión social de los beneficiarios del IMV no es una cuestión colateral o complementaria sino un elemento central del diseño de esa prestación. No se critica por la recurrente el contenido de la norma sino su insuficiente densidad y la remisión reglamentaria que efectúa, teniendo en consecuencia la impugnación en este punto un carácter puramente hipotético o preventivo, ya que solo con la aprobación del desarrollo reglamentario podrá contrastarse si se invaden o no las competencias autonómicas, por lo que la impugnación resultaría prematura, no siendo admisibles los planteamientos meramente «cautelares», «virtuales» o «hipotéticos» (STC 166/1987, de 28 de octubre).

En segundo lugar, y por lo que se refiere al inciso segundo del párrafo segundo [que señala que la condición de figurar como beneficiario del IMV en el momento de su contratación servirá a los efectos del cómputo del porcentaje previsto en el art. 147.2 a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público], nada se dice en la demanda. No obstante, conforme a lo indicado en la STC 68/2021, FJ 5 b (ii) y 7 B) c), se trataría de una norma que incidiría en la preparación y adjudicación de los contratos públicos y, por ende, que puede considerarse materialmente básica al formar parte del mínimo común uniforme que permite garantizar la igualdad de los licitadores y su tratamiento común ante las administraciones, por lo que supondría el adecuado ejercicio de la competencia del Estado ex art. 149.1.18 CE sobre legislación básica de los contratos públicos.

g) Disposición final novena («Título competencial»): La disposición final novena, en la que se enumeran los títulos competenciales al amparo de los cuales se dicta el Real Decreto-ley 20/2020, no es susceptible de impugnación autónoma conforme a reiterada doctrina constitucional. Ciertamente, dicha impugnación ha de resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en el examen de los preceptos recurridos, sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico en tanto que el Gobierno autonómico recurrente ya lo ha obtenido en relación con cada uno de los preceptos

impugnados y ellos se proyectan sobre esta concreta disposición (SSTC 170/2012, 182/2016 y 171/2017).

7. Mediante providencia de 14 de septiembre de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 16 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso.

Se impugnan en el presente proceso constitucional los arts. 17.1, 22.1 y 2, 24.1, 25.1 y 2, 26.1 y 2, las disposiciones adicionales primera y cuarta, la disposición transitoria primera (apartados 1, 5, 8, 9 y 10), y la disposición final novena del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Concretamente, denuncia el Gobierno de Cataluña que el hecho de que la gestión de esa nueva prestación del sistema de la Seguridad Social se haya atribuido al Estado supone no solo la vulneración de las competencias ejecutivas que a la Generalitat de Cataluña le corresponden sobre Seguridad Social [arts. 149.1.17 CE y 165.1 a), b) y e) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña], sino también las que también ostenta en materia de asistencia social [arts. 148.1.20 CE y 166.1 a) y c) EAC]. No se cuestiona, por tanto, la regulación sustantiva del ingreso mínimo vital sino únicamente aspectos de índole procedimental relativos a la solicitud, inicio de tramitación, resolución y control de la prestación, en la medida en que tales funciones han sido asignadas al INSS. Así las cosas, los preceptos y motivos de impugnación son los que a continuación se sintetizan:

a) El art. 17.1 (reintegro de prestaciones indebidamente percibidas), que regula la revisión de los actos relativos a la prestación del ingreso mínimo vital y el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. A juicio del Gobierno recurrente estaríamos ante una función de mera ejecución administrativa inherente a la gestión del ingreso mínimo vital que debe corresponderle a la Generalitat.

b) El art. 22.1 y 2 (normas de procedimiento), y la disposición adicional cuarta («Fórmulas de gestión»). El primero establece el principio general de gestión por el INSS del ingreso mínimo vital, atribuyéndole la competencia para su reconocimiento y control (apartado 1), y condicionando la posibilidad de que las comunidades autónomas inicien el expediente administrativo a la previa suscripción de un convenio con la citada entidad gestora de la Seguridad Social (apartado 2).

Por su parte, la disposición adicional prevé que el Gobierno estudiará a partir de 2021 la celebración de tales convenios con las comunidades autónomas de cara a contemplar fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital. Sobre este particular sostiene la parte recurrente que al igual que la Generalitat gestiona las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación del sistema de la Seguridad Social y la «renta garantizada de ciudadanía» autonómica (art. 24.3 EAC), le correspondería también la gestión del ingreso mínimo vital al tener la misma naturaleza que aquellas, y compartir con la última la misma finalidad de combatir la pobreza y la exclusión social garantizando una renta mínima. Además considera que la supeditación de la participación de la Generalitat a la firma de un convenio con el INSS para que pueda ejercer las competencias que estatutariamente le corresponden constituye una vulneración competencial, máxime cuando solo se prevé la descentralización para la fase inicial de iniciación y verificación de documentación y no para su reconocimiento, subrayando que, además, la disposición adicional cuarta prevé tan solo como mera posibilidad de «estudio» el que el Gobierno analice la posibilidad de transferir la gestión, lo que a la fecha de presentación del recurso no se había aún materializado.

c) Los arts. 24.1 (solicitud), 25.1 y 2 (tramitación) y 26.1 y 2 (supervisión del cumplimiento de requisitos), que establecen aspectos instrumentales del procedimiento

de gestión administrativa, siendo trasladables los reproches de inconstitucionalidad alegados respecto al art. 22.

d) La disposición adicional primera («Colaboración de empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad»), que introduce el «sello de inclusión social» con el que se distinguirá a aquellas empresas y entidades que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital desde la situación de riesgo de pobreza y exclusión hasta la participación activa en la sociedad. Para el Gobierno catalán se estaría ante una materia que debe inscribirse en las competencias sobre políticas de inclusión social (art. 165 EAC) y de regulación de empresas y establecimientos que prestan servicios sociales y promoción de acciones de solidaridad [art. 166.1 b) y 2 EAC].

e) La disposición transitoria primera («Prestaciones económicas transitorias de ingreso mínimo vital hasta el 31 de diciembre de 2021»), apartados 1, 5, 8, 9 y 10, que atribuye igualmente al INSS el reconocimiento de la prestación transitoria de ingreso mínimo vital a los actuales beneficiarios de la asignación económica por hijo a cargo del sistema de la Seguridad Social. Se trata de un procedimiento que atribuyendo a esa entidad gestora la tramitación de la referida prestación con carácter transitorio merecería los mismos reproches de vulneración competencial.

f) La disposición final novena («Título competencial»), que enumera los títulos competenciales al amparo de los cuales se ha dictado el Real Decreto-ley 20/2020 controvertido.

Por su parte, el abogado del Estado niega el doble encuadramiento competencial pretendido por la parte recurrente (en las materias de «Seguridad Social» y «asistencia social»), en tanto que la incardinación del ingreso mínimo vital lo sería exclusivamente en la primera de las materias citadas (arts. 149.1.17 CE y 165 EAC), lo que impediría su inclusión simultánea dentro de la segunda (arts. 148.1.20 CE y 166 EAC) y, centrando la controversia en la materia de Seguridad Social, niega la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados al suponer un ejercicio correcto de las competencias que sobre «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social» le corresponden al Estado ex art. 149.1.17 CE, sin que se hayan visto vulneradas las competencias autonómicas en dicha materia.

## 2. Objeto: efectos de la modificación de la norma impugnada.

Como ha quedado expuesto, el objeto del presente proceso constitucional lo constituyen los arts. 17.1, 22.1 y 2, 24.1, 25.1 y 2, 26.1 y 2, las disposiciones adicionales primera y cuarta, la disposición transitoria primera (apartados 1, 5, 8, 9 y 10), y la disposición final novena del Real Decreto-ley 20/2020. Ahora bien, posteriormente, tanto el art. 25 como la disposición transitoria primera de esta norma legal han sido objeto de nueva redacción, respectivamente, por los apartados Tres y Cinco de la disposición final undécima del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, luego convertido, tras su tramitación como proyecto de ley, en la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.

De acuerdo con la doctrina de este tribunal no pierden su objeto los recursos de inconstitucionalidad con contenido competencial cuando la norma impugnada ha sido modificada, siempre y cuando el resultado de la misma permita concluir que la nueva redacción de los preceptos continúa suscitando, en esencia, los mismos problemas competenciales [entre muchas, STC 82/2016, de 28 de abril, FJ 2 b)].

Pues bien, dado que el Gobierno de Cataluña no atribuye vicios concretos de inconstitucionalidad a cada uno de los preceptos impugnados limitándose, simplemente, a cuestionarlos por considerar que atribuyen indebidamente la «gestión» de la nueva prestación del ingreso mínimo vital a un órgano del Estado (el INSS), no cabe duda alguna de que la modificación operada en los mismos, en la medida que no altera el alcance del problema competencial suscitado, no puede suponer la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, debiendo este tribunal pronunciarse sobre la titularidad de la competencia discutida.

### 3. Encuadramiento material: «Seguridad Social».

La controversia suscitada tiene una naturaleza claramente competencial, por lo que antes de proceder al examen de los preceptos impugnados es preciso determinar la materia objeto de la regulación discutida, para después examinar la distribución competencial existente sobre ella. Como ya ha quedado apuntado, ambas partes coinciden en subsumir la regulación controvertida en la materia de «Seguridad Social», aunque el Gobierno recurrente considere, además, que también estaría implicada la de «asistencia social». Pues bien, al objeto de situar adecuadamente los términos de la controversia trabada, conviene tener en cuenta que el Real Decreto-ley 20/2020, creó el IMV como «prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social» de las personas en situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas (art. 1). Así, en desarrollo del art. 41 CE (que obliga a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, «que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo») y, sin perjuicio de las ayudas que las comunidades autónomas puedan establecer en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital pasa a formar parte «de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva» (art. 2). Con ello se ha instaurado, tal y como la propia exposición de motivos del real decreto-ley advierte, un «mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional» que, superando las desigualdades derivadas de las diferentes políticas de rentas mínimas autonómicas, afronta el riesgo general de la pobreza de forma homogénea en todo el Estado por medio de una «red de protección mínima y común de ingresos garantizados por la Seguridad Social». Por consiguiente, siendo objeto de controversia en este proceso constitucional parte de la regulación jurídica de una prestación que, como ha quedado dicho, forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social, el encuadramiento correcto, tal y como convienen las partes, es el del bloque material relativo a la «Seguridad Social».

No obstante, es necesario realizar aún dos precisiones más pues tanto el Gobierno de Cataluña como el abogado del Estado reconducen igualmente la materia, el primero, de manera genérica, a la «asistencia social» (art. 148.1.20 CE), y, el segundo, de manera específica respecto de la disposición adicional primera (sello de inclusión social), a la «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas» (art. 149.1.18 CE):

(i) Para el Gobierno catalán, además de la materia de «Seguridad Social» (art. 149.1.17 CE), la controversia debería subsumirse también en la de «asistencia social» (art. 148.1.20 CE), al estarse ante la incorporación en la Seguridad Social de una prestación propia de la asistencia social (un ingreso mínimo vital) que no puede impedir que las comunidades autónomas lleven a cabo su gestión en el ejercicio de las competencias asumidas al amparo de los arts. 148.1.20 CE y 165 y 166 EAC. Se opone a esta consideración el abogado del Estado al considerar que la gestión de la prestación controvertida no puede ser autonómica sino estatal, en cuanto integrante de la caja única de la Seguridad Social ex arts. 41 CE (que atribuye a los poderes públicos la función de atender las situaciones de necesidad de los ciudadanos) y 149.1.17 CE (que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas»).

No es posible asumir la extensión material propuesta por la parte recurrente. Lo discutido en el presente proceso no es un mecanismo de protección social que actúe extramuros del sistema de la Seguridad Social, sino una prestación ínsita en su acción protectora en la medida que supone el ejercicio de una «función del Estado» (la que le atribuye el art. 41 CE) destinada a poner remedio a situaciones de necesidad (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3). Como ya hemos tenido la oportunidad de señalar con relación al subsidio extraordinario de desempleo, prestación de igual carácter no contributivo, tal tipo de prestaciones responden a la «concepción evolutiva»

del propio sistema de la Seguridad Social y de la «libertad de configuración» del legislador para modular su acción protectora, lo que determina que el examen de esta controversia competencial haya de abordarse exclusivamente desde la óptica material de las competencias sobre «Seguridad Social» (STC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 4), desechándose, pues, las de «asistencia social».

(ii) Considera el abogado del Estado que la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 20/2020 (sello de inclusión social) puede reconducirse también a la «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas» (art. 149.1.18 CE), al tratarse de una norma que incidiría en la preparación y adjudicación de los contratos públicos. Aquella disposición adicional no hace sino, de un lado, distinguir a las empresas que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del IMV desde una situación de riesgo pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad (esto es, que contraten a beneficiarios del IMV) con un «Sello de Inclusión Social»; y, de otro, incluir a los trabajadores beneficiarios del IMV [dado que la situación de vulnerabilidad económica generadora del IMV no es incompatible, dentro de determinados límites, con la percepción de rentas del trabajo o de actividades económicas (art. 8.4 del Real Decreto-ley 20/2020)] entre aquellos a los que hace referencia el art. 147.2 a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (trabajadores «en situación de exclusión social»), que utiliza como uno de los «criterios sociales» para resolver el eventual empate (entre ofertas) que pudiera producirse en un procedimiento de licitación de cara a la adjudicación del contrato, el del mayor porcentaje o número de trabajadores en inclusión en la plantilla de las empresas licitadoras.

Hay que descartar también el referido encuadramiento material. La disposición adicional citada se limita a completar el régimen jurídico de la nueva prestación no contributiva fomentando la colaboración empresarial en la consecución de los objetivos previstos en el Real Decreto-ley 20/2020. Hay que recordar, a estos efectos, que de conformidad con la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2020, aunque el objetivo fundamental del IMV es el de asegurar, más allá del fraccionamiento y disparidad territorial, un modelo común (con independencia del lugar de residencia) que garantice un determinado nivel de rentas a los hogares en situación de vulnerabilidad que cubra el riesgo general de pobreza de cara a la consecución de una vida digna, ello debe de hacerse sin generar desincentivos a la (re)integración al mercado laboral. Y la concesión a los empleadores del «sello de inclusión social» no es sino la constatación de una realidad de la que derivaría, como un efecto adicional, el ya previsto en el citado art. 147.2 a) de la Ley 9/2017. La disposición adicional no incide, en modo alguno, en el régimen de contratación pública, pues ni lo modifica ni lo innova, limitándose a asumir uno de sus postulados para fomentar la consecución de los objetivos perseguidos por la norma. En suma, cabe apreciar que respecto a ese inciso de la citada disposición adicional el encuadramiento correcto es también el del art. 149.1.17 CE.

#### 4. Distribución competencial sobre la materia comprometida.

Una vez concluido que la materia en la que se incardinan los preceptos impugnados es la de «Seguridad Social», el reparto competencial viene dado, de un lado, por el art. 149.1.17 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas»; de otro, por el art. 165.1 EAC, que recoge las competencias de la Generalitat de Cataluña en la misma materia de «Seguridad Social».

a) Alcance de las competencias del Estado: Con carácter general, la competencia estatal sobre la «legislación básica» implica la existencia de un «común denominador normativo» necesario para asegurar la «unidad» fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias; esto es,

constituye «un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional», que está dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad, a partir del cual puede cada comunidad autónoma, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su estatuto [por todas, recogiendo precedente doctrina, las SSTC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6, y 68/2021, de 18 de marzo, FJ 5 C)].

Más concretamente, por lo que se refiere a la legislación básica en la específica materia de «Seguridad Social», hemos subrayado que sus diferentes prestaciones «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» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8) y que el régimen público de Seguridad Social debe ser único y unitario para todos los ciudadanos (art. 41 CE) y garantizar al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3; 7/2016, de 21 de enero, FJ 4). De acuerdo con ello, hemos indicado que «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» (SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 8; 40/2014, de 11 de marzo, FJ 4; 7/2016, FJ 4, y 133/2019, FJ 5).

Ciertamente, queda dentro de esa «legislación básica» y, en consecuencia, bajo el manto de la competencia estatal, la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social (campo de aplicación, afiliación, cotización, recaudación y acción protectora) [STC 39/2014, FJ 8], lo que incluye, por lo que aquí interesa, «el modelo de gestión de las prestaciones de Seguridad Social», que entra de lleno en la noción de «legislación básica» de esa institución y no puede, por consiguiente, ser definido por cada comunidad autónoma [STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 C), y 52/2017, de 10 de mayo, FJ 8 A) a)]. En este sentido, hemos tenido la oportunidad de señalar, por ejemplo, que corresponde al Estado (concretamente al Servicio Público de Empleo Estatal) la gestión de las prestaciones por desempleo en tanto integrantes de la caja única de la Seguridad Social, lo que implica la atribución de la potestad ejecutiva y, con ello, de la sancionadora cuando recae sobre actividades vinculadas a la percepción de los ingresos o la administración y disposición de esos fondos para atender la realización de los gastos correspondientes vinculados a esa prestación (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 4).

En cuanto al «régimen económico» de la Seguridad Social, su atribución como competencia exclusiva del Estado trata de garantizar la unidad presupuestaria del sistema, a través de los principios de unidad de caja y solidaridad financiera. A este respecto, el Estado posee tanto competencias normativas como ejecutivas (STC 272/2015, de 17 de diciembre, FJ 3), impidiéndose, de este modo, la existencia de diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas. Al Estado le corresponde, pues, la gestión o ejecución de los recursos económicos y la administración financiera de dicho sistema, quedando dentro de sus potestades las facultades ejecutivas que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, es decir, la relativa a la percepción de sus ingresos y la realización de gastos (STC 124/1989, FJ 3).

De todo lo anterior puede concluirse que «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» (SSTC 7/2016, FJ 4, y 133/2019, FJ 5). No hay que olvidar que el principio de unidad presupuestaria impuesto por la Constitución a la Seguridad Social implica el carácter unitario del sistema y de su régimen económico y la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social

(STC 124/1989, FJ 3), de manera que la reserva competencial relativa al régimen económico de la Seguridad Social puede comportar, además de la legislación, «la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

b) Alcance de las competencias de la Generalitat: Por lo que a las competencias autonómicas se refiere, la Generalitat de Cataluña ostenta, por obra de su Estatuto de Autonomía, competencias «ejecutivas» en materia de Seguridad Social. Así lo prevé el art. 165.1 EAC al disponer que le corresponde, «respetando los principios de unidad económica patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social», la competencia compartida, que incluye: «a) El desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto de las normas que configuran el régimen económico; b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social; [...] e) El reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas».

Por su parte, el art. 165.2 EAC precisa que la Generalitat podrá organizar y administrar a tales fines y dentro de su territorio todos los servicios relacionados con tales materias. Eso sí, hay que tener en cuenta a este respecto que, como hemos tenido la ocasión de advertir, las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas sobre el régimen económico de la Seguridad Social «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, de 7 de julio, FJ 3).

En consecuencia, el art. 165 EAC (que atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia compartida sobre la «gestión del régimen económico de la Seguridad Social» y «la organización y administración de todos los servicios de la Seguridad Social»), ha de entenderse con el alcance anteriormente señalado (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60 y 104/2013, de 25 de abril, FJ 4).

##### 5. Examen de los preceptos impugnados.

Una vez realizadas las anteriores precisiones, se puede acometer ya el examen de los preceptos impugnados para comprobar su ajuste al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat de Cataluña en materia de Seguridad Social. Como ya se ha señalado, el Gobierno de Cataluña no atribuye vicios concretos de inconstitucionalidad a cada uno de los preceptos impugnados. Simplemente se limita a cuestionarlos en la medida en que considera que atribuyen indebidamente –desde el punto de vista competencial– la «gestión» de la nueva prestación del ingreso mínimo vital al INSS, a quien se asigna la tramitación del procedimiento de reconocimiento de la prestación y de los actos ulteriores relativos a su revisión y control (art. 22.1 y 2). Concretamente, se cuestiona que a esa entidad gestora de la Seguridad Social se le haya atribuido el conocimiento de la solicitud del ingreso mínimo vital (art. 24.1); la tramitación y posterior iniciación de la instrucción del procedimiento (art. 25.1 y 2); la supervisión del cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación y para su mantenimiento en el tiempo (art. 26.1 y 2); la revisión de los actos relativos a la prestación y la exigencia, en su caso, de la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas por los beneficiarios (art. 17.1); el desarrollo reglamentario del «Sello de Inclusión Social» (disposición adicional primera); y, por último, el reconocimiento de la prestación transitoria a los actuales beneficiarios de la asignación económica por hijo a cargo del sistema de la Seguridad Social (disposición transitoria primera, apartados 1, 5, 8, 9 y 10). La queja de la parte recurrente se circunscribe exclusivamente al hecho de que la intervención en la gestión del IMV por parte de la comunidad autónoma resulte meramente residual, quedando condicionada a la suscripción de un convenio con el INSS en los términos previstos en el art. 22.2 y la

disposición adicional cuarta, ambos del Real Decreto-ley 20/2020. Por consiguiente, no se cuestiona el contenido sustantivo de los referidos preceptos relativos al procedimiento de reconocimiento y control de la prestación, sino solo que las concretas actuaciones de gestión en ellos previstas recaigan sobre el Estado en detrimento de las competencias ejecutivas que a la Generalitat de Cataluña le corresponden en materia de Seguridad Social (arts. 149.1.17 CE y 165 EAC). Por tal motivo, hemos de dar una respuesta conjunta a las dudas de constitucionalidad atribuidas a los diferentes preceptos y disposiciones impugnadas.

Pues bien, hemos de descartar la invasión competencial denunciada, al no haberse producido la vulneración ilegítima de las competencias que en materia de «Seguridad Social» le corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña. En efecto, conforme a la doctrina que ha sido recogida en el fundamento jurídico anterior, entra dentro de la competencia estatal sobre «legislación básica» en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones de Seguridad Social (STC 39/2014, FJ 8), y, por lo que aquí interesa, también la determinación de su «modelo de gestión» (STC 126/2016, FJ 9, y 52/2017, FJ 8), lo que garantiza que el acceso a tales prestaciones y su disfrute por parte de los ciudadanos se produzca de forma igualitaria y homogénea en todo el territorio nacional (STC 7/2016, FJ 4). Por lo tanto, no cabe duda de que los preceptos impugnados, al determinar el procedimiento para la solicitud, la tramitación y el reconocimiento del ingreso mínimo vital, instaurando un modelo de gestión atribuido al INSS, constituyen «legislación básica» de la Seguridad Social y afectan, además, a su «régimen económico», en la medida en que el reconocimiento del IMV de acuerdo con tales normas y la eventual reclamación de las prestaciones que indebidamente se hayan percibido por los beneficiarios, afectan a la gestión de los recursos económicos y a la administración financiera de aquel sistema, al conllevar la realización de los correspondientes ingresos y gastos en su caja única (STC 124/1989, FJ 3).

A la vista de ello, hay que concluir que la parte recurrente no está reclamando para sí la atribución de meros actos de ejecución de la legislación de Seguridad Social, sino la asunción de la gestión de la prestación y de las potestades ejecutivas que la misma conlleva, incluidas las que afectan al régimen económico del sistema (STC 272/2015, FJ 3), que se atribuyen constitucionalmente al Estado para evitar la existencia de diversas políticas territoriales sobre la Seguridad Social en cada comunidad autónoma. En virtud de ello, la potestad ejecutiva del Estado (a través de INSS) alcanzaría a todos los aspectos relativos al reconocimiento (iniciación, tramitación, resolución, revisión y control), mientras que las de las comunidades autónomas quedarían limitadas a aquellos aspectos instrumentales que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio, de la posibilidad legalmente prevista de asumir las potestades de iniciación, tramitación y resolución de los expedientes de reconocimiento del IMV tras la suscripción de un convenio con la citada entidad gestora de la Seguridad Social.

La anterior conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que, como se advierte en el recurso, la Generalitat de Cataluña haya asumido estatutariamente la competencia de «reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas» [art. 165.1 e) EAC], pues dicha competencia no puede, en ningún caso, «comprometer la unidad del sistema», «perturbar su funcionamiento económico uniforme» o «generar desigualdades» en la tramitación de los expedientes relativos a la prestación del IMV, al tenerse que conciliar las facultades autonómicas «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 4).

Tampoco respalda su pretensión la circunstancia de que la Generalitat de Cataluña gestione ya otras prestaciones no contributivas (como las de invalidez o jubilación), pues en estos casos cuenta con un título jurídico bastante, al haberse producido la asunción de los correspondientes servicios de acuerdo con lo dispuesto tanto en la disposición

adicional cuarta de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, así como en el art. 373 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre [STC 128/2016, FJ 3 B)]. Por el contrario, en el supuesto que ahora nos ocupa (IMV), no se ha producido el referido traspaso de competencias y la colaboración autonómica en la gestión ha quedado supeditada por el legislador a la suscripción de un previo convenio con el INSS (art. 22.2 y disposición adicional cuarta Real Decreto-ley 20/2020). Tal previsión no supone, en contra de lo afirmado por la parte recurrente, la vulneración de las competencias ejecutivas que a la Generalitat de Cataluña le corresponden. Siendo competencia del Estado la gestión de las prestaciones que forman parte del sistema de la Seguridad Social, aquel puede implantar los mecanismos necesarios para asegurar que la cooperación de las comunidades autónomas en la referida gestión respete los principios de unidad e igualdad en los que se fundamenta el sistema. Por consiguiente, en ausencia de un convenio que active tal colaboración en la gestión y especifique las concretas facultades que pueda asumir la Generalitat de Cataluña sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social, no es posible apreciar que la lesión competencial denunciada en el recurso se haya producido (STC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5). Conviene volver a recordar a este respecto que 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» (SSTC 141/2016, de 21 de julio, FJ 7; 15/2018, de 22 de febrero, FJ 8, y 133/2019, FJ 5), mecanismos de colaboración que, precisamente, en el presente caso han sido previstos para facilitar y hacer más efectiva una gestión igualitaria de la nueva prestación del ingreso mínimo vital.

Finalmente, se hace necesario descartar el parangón que la recurrente efectúa entre el «ingreso mínimo vital» (prestación no contributiva de la Seguridad Social) con la «renta garantizada de ciudadanía» (ayuda de asistencia social autonómica), pretendiendo dar con ello a sus competencias sobre «asistencia social» ex arts. 148.1.20 CE y 166 EAC un significado omnicomprendivo que engloba tanto a las prestaciones sociales que le son propias en virtud de los citados preceptos, como las que con tal carácter asistencial forman parte del sistema de la Seguridad Social conforme al art. 149.1.17 CE. No hay que olvidar que una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad permite inferir, junto a la «asistencia social» externa, proporcionada a nivel autonómico, una asistencia social «interna» al sistema de Seguridad Social (STC 239/2002, FJ 5) configurada por prestaciones de naturaleza «no contributiva» –entre las que se encuentra el IMV– a través de las que el Estado cumple el mandato que le encomienda el citado precepto constitucional de garantizar «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad». En definitiva, el que la Generalitat de Cataluña haya asumido estatutariamente como competencia exclusiva las de asistencia social (art. 166 EAC) y, en el ejercicio de sus funciones, garantice unas rentas mínimas en su ámbito territorial, no puede afectar al ejercicio de las del Estado (ex art. 149.1 CE) cuando estas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sobre el mismo objeto jurídico (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). En otras palabras, aunque la Generalitat de Cataluña enuncie como competencias exclusivas las atinentes a la asistencia social, esta circunstancia no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (entre ellas, las previstas en el art. 149.1.17 CE), «que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios» (STC 31/2010, FJ 102).

Conforme a todo lo dicho, han de ser rechazadas las impugnaciones que la Generalitat de Cataluña dirige al Real Decreto-ley 20/2020, por cuanto que los preceptos recurridos, al atribuir la gestión del ingreso mínimo vital al Estado, no vulneran las competencias autonómicas de carácter ejecutivo que aquella tiene reconocida constitucional y estatutariamente en materia de Seguridad Social, al suponer el legítimo

ejercicio por el Estado de las que le atribuye el art. 149.1.17 CE sobre «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social».

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 1140-2021, promovido por el Gobierno de Cataluña contra los arts. 17.1, 22.1 y 2, 24.1, 25.1 y 2, 26.1 y 2, las disposiciones adicionales primera y cuarta, la disposición transitoria primera, apartados 1, 5, 8, 9 y 10, y la disposición final novena del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1140-2021, al que se adhiere el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos*

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, expreso mi discrepancia con el fallo y con la argumentación de la sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad 1140-2021, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (IMV).

Las razones de esta opinión disidente se expresan como sigue.

#### 1. Precisiones sobre la delimitación competencial.

Si bien estoy de acuerdo con el encuadramiento material que hace la sentencia del IMV, en el ámbito competencial de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), entiendo que no se detalla de forma adecuada la razón que justifica el cambio de categorización de este tipo de ayudas sociales que, tradicionalmente, se vienen considerando asistencia social. La sentencia se ampara en la falta de controversia en torno a este tema para no desarrollar la argumentación al respecto, pero, aun así, la precisión hubiera sido deseable teniendo en cuenta el motivo que justifica la existencia de este tipo de prestaciones económicas directas.

Ha de recordarse que la recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales, establece en su apartado 14 que «toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral». Por tanto, el enfoque del IMV, como derecho de ciudadanía se construye a nivel europeo y se proyecta hacia los Estados miembros, que adquieren una obligación positiva de desarrollo, aunque se trate de una disposición de *soft law* comunitario.

En el caso del Estado español, incluso antes de que la Comisión elaborase la recomendación citada, varias comunidades autónomas habían regulado ya distintas

modalidades de prestaciones de renta mínima, en particular las autonomías que habían reforzado su posición como garantes de los derechos sociales de la ciudadanía. Por tanto, cuando el Gobierno aprueba el Real Decreto-ley 20/2020, asumiendo la responsabilidad del Estado en relación con la erradicación de la pobreza y la superación de la desigualdad económica causante de muchas desigualdades sociales, varias comunidades autónomas tenían su propia regulación al respecto, en ejercicio de sus propias competencias en este ámbito. En el caso de Cataluña, se reguló por primera vez este tipo de ayuda, bajo la denominación de renta mínima de inserción, en la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, derogada posteriormente por la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, siendo esta última la denominación actual de la ayuda equivalente al IMV en la comunidad autónoma de Cataluña. El derecho a esta renta mínima de inserción es reconocido como tal en el art. 24.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que se refiere a los derechos en el ámbito de los servicios sociales reconociendo que «las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen».

Si las comunidades autónomas venían ejerciendo funciones normativas y ejecutivas en materia de rentas mínimas de inserción o ingreso mínimo vital, apoyándose en la base competencial de la asistencia social, y en supuestos como el de Cataluña, también en el reconocimiento de un derecho social de ciudadanía, hubiera sido necesario que el tribunal explicara adecuadamente la reconsideración del encuadre que formula la sentencia, acudiendo para ello a la consolidada jurisprudencia previa, que marca los límites entre el art. 149.1.17 CE, en materia de Seguridad Social, y el art. 148.1.20 CE, relativo a la asistencia social.

Según esta doctrina, que la sentencia cita pero, a mi juicio, de forma descontextualizada, en nuestro modelo de reparto competencial cabe la existencia de una asistencia social «interna» al sistema de Seguridad Social, en el que hasta ahora se integraban las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación al conformar el patrimonio y caja única del sistema de Seguridad Social (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, y 33/2014, de 27 de febrero). Y cabe también la existencia de una asistencia social «externa» al sistema de Seguridad Social, que puede ejercerse por las comunidades autónomas al amparo de sus propias competencias si estas han sido adecuadamente asumidas en los respectivos estatutos de autonomía y bajo la cobertura proporcionada por el art. 148.1.20 CE. El mismo razonamiento podría proyectarse ahora al IMV y las rentas autonómicas de inserción, integrando el primero el patrimonio y caja única del sistema de Seguridad Social y las segundas la asistencia social «externa». Un razonamiento tal podría deducirse de la sentencia, pero no aparece adecuadamente formulado.

Si se hubiera cerrado el argumento, habría quedado claro que las rentas mínimas de inserción autonómicas no tienen por qué desaparecer del sistema de protección, porque no ha desaparecido la competencia autonómica que les da cobertura, ni la desigualdad estructural que justifica su existencia. Y esa competencia seguirá activa siempre que las comunidades autónomas actúen de forma complementaria al sistema universal, previsto para todo el territorio nacional para garantizar el igual acceso de toda la ciudadanía a ese montante económico mínimo, que se considera imprescindible para superar condiciones de pobreza severa.

A mi juicio, la explicación sobre delimitación competencial que se contiene en el fundamento jurídico 3 i) y se desarrolla de nuevo en el fundamento jurídico 5, no refleja adecuadamente las posibilidades que ofrece la distribución territorial de competencias en esta materia y tampoco es nítida a la hora de identificar la naturaleza del ingreso mínimo vital. Del mismo modo que en las SSTC 76/1986, de 9 de junio, o 239/2002, de 11 de diciembre se reconoció que quedaba dentro de la competencia autonómica el reconocimiento de complementos a pensiones de jubilación, invalidez, viudedad u

orfandad, aunque estas estuvieran incluidas en el régimen general de la Seguridad Social, hubiera resultado conveniente que, en la sentencia que ahora nos ocupa, se dejase claro que las modalidades de rentas mínimas de inserción previstas por las comunidades autónomas pueden actuar extramuros del sistema de la Seguridad Social sin mayor dificultad, siempre que respondan a técnicas de protección distintas de las propias de la Seguridad Social. Sería de lamentar que una comprensión errónea de la sentencia llevase a suprimir ayudas sociales, necesarias para determinados colectivos en particular situación de vulnerabilidad. Que el Estado regule las rentas mínimas de inserción también puede encontrar acomodo en el art. 149.1.1 CE, para asegurar la igualdad de todos los residentes en España en el acceso a esta prestación básica, pero este objetivo y sustento sobre la base del ejercicio de derechos (sociales) no impide el margen de mejora del modelo de inserción que pueden asumir las comunidades autónomas.

2. Las facultades ejecutivas en el marco de la competencia sobre Seguridad Social y sobre el régimen económico de la Seguridad Social.

Como sostiene la sentencia, una vez concluido que la materia en que se incardinan los preceptos impugnados es la de Seguridad Social, es preciso acudir al régimen de distribución de funciones que marcan la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con este ámbito competencial. A este respecto, resulta incontrovertido que el art. 149.1.17 CE atribuye al Estado la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, mientras que admite la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman la ejecución de los servicios de la Seguridad Social, opción a la que se acoge el art. 165 del Estatuto de Autonomía de Cataluña cuando dispone que: «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. c) La organización y la gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Cataluña».

Desde este marco normativo, el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Cataluña, de exclusivo contenido competencial porque en nada se cuestiona la naturaleza o necesidad misma del IMV, reclama para la comunidad autónoma la reserva de las facultades ejecutivas en materia de Seguridad Social, esto es, la organización y la gestión de la solicitud y abono de la renta mínima de inserción como servicio social propio del sistema de la Seguridad Social en Cataluña. Posibilidad, por lo demás, expresamente reconocida a los territorios forales en la disposición adicional quinta del real decreto ley. En otras palabras, la recurrente pretende que la «ventanilla» ante la que el ciudadano debe solicitar la nueva prestación debe ser autonómica y debe ser la comunidad autónoma la que realice la gestión de la prestación (reconocimiento y control), aunque la normativa aplicable sea enteramente estatal.

Y para resolver esta pretensión, la sentencia recurre al canon fijado por la jurisprudencia previa en relación con el art. 149.1.17 CE, pero mezclando entre sí, de modo desafortunado, las dos dimensiones competenciales que engloba este título. Y es que el art. 149.1.17 CE, integra dos materias competencialmente distintas. De un lado la Seguridad Social y de otro lado el régimen económico de la Seguridad Social (STC 195/1996, de 28 de noviembre). En el fundamento jurídico 4 a) la sentencia sostiene que el Estado, al regular el IMV, está ejerciendo las facultades que le son propias tanto en virtud de sus competencias en materia de Seguridad Social, como en lo que hace al régimen económico de la Seguridad Social. Se insiste en ello en el fundamento jurídico 5, al formular el análisis pormenorizado de los preceptos impugnados. Pero, a mi juicio, esta argumentación no es adecuada porque no responde a la controversia planteada, ni se alinea con la doctrina previa existente en relación con el art. 140.1.17 CE.

Si se admite que la materia controvertida es Seguridad Social, entonces no existe margen alguno para que el Estado asuma facultades ejecutivas, y hubiera debido estimarse el recurso de inconstitucionalidad. La jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional sostiene que la regulación básica integra 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)–, lo que 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). Pero no deja de tratarse de una competencia normativa, y en ningún caso ejecutiva. La sentencia confunde, a mi juicio, la facultad de regular el modelo de gestión de las prestaciones, con la facultad para gestionar el modelo previamente diseñado. Y si estamos hablando de la materia competencial de Seguridad Social, como es el caso, la regulación del modelo puede ser estatal, pero no lo será su puesta en práctica. Las comunidades autónomas tienen la totalidad de las competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social según el desarrollo jurisprudencial dado hasta la fecha al art. 149.1.17 (por todas reléanse las SSTC 46/1985, de 26 de marzo, FJ 2, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

Cosa distinta es que se hubiera asumido de forma clara que la competencia específica controvertida se refería al régimen económico de la Seguridad Social, en cuyo caso la sentencia debiera haberlo aclarado convenientemente. En este supuesto, como efectivamente sostiene la sentencia, no se podrían descartar absolutamente las competencias ejecutivas del Estado, aunque también era posible, desde un análisis más complejo, llegar a una solución desestimatoria del recurso.

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 solo 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».

Es decir, de acuerdo con la jurisprudencia precedente, si el reconocimiento al Estado de la competencia sobre la legislación básica en Seguridad Social supone su capacidad para establecer una normativa unitaria, la reserva al Estado de la competencia sobre el régimen económico de la Seguridad Social, sobre la denominada caja única, justifica su capacidad para hacerse cargo de funciones ejecutivas si se dan determinadas condiciones.

En la STC 133/2019, de 13 de noviembre, el Tribunal Constitucional trató de acomodar la reserva de la competencia sobre actos ejecutivos al Estado, que se realiza en el art. 149.1.17 CE cuando se le reconoce la competencia sobre el régimen económico de la Seguridad Social, con el reconocimiento de competencias ejecutivas a las comunidades autónomas en los estatutos de autonomía, considerando que la previsión estatutaria relativa a la gestión autonómica del régimen económico de la Seguridad Social presenta un condicionamiento 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 solo 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».

Es decir, los estatutos de autonomía reconocen competencias ejecutivas a las comunidades autónomas, incluso en materia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social, pero tal reconocimiento debe acomodarse a la exigencia de que, al ejercer tales competencias ejecutivas, no se pueda 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.

### 3. Las competencias ejecutivas autonómicas en relación con el IMV.

En el caso del ingreso mínimo vital no es posible sostener la existencia de facultades estatales de ejecución si se hace referencia a la competencia estatal en materia de Seguridad Social, al ser esta exclusivamente normativa. Pero tampoco es posible sostener la reserva de facultades ejecutivas a favor del Estado si se analiza la competencia en clave del régimen económico de la Seguridad Social, ya que no se da ninguna de las condiciones de reserva que acaban de ser expuestas.

Así, el carácter reglado de las ayudas, que implica el otorgamiento de la prestación si se cumplen unos requisitos cerrados, no interpretables por el poder que gestione la tramitación y el reconocimiento, impide que se vea afectada la unidad del sistema o perturbado su funcionamiento económico uniforme.

Asimismo, es posible sostener que con la gestión estatal no se impide que se engendren 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, pues el carácter reglado de la prestación impide que se produzcan tales desigualdades si la gestión es autonómica.

Tampoco es posible considerar que quede cuestionada la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social por el hecho de que la competencia de reconocimiento y gestión de la prestación se asuma por las comunidades autónomas. No puede ignorarse que el art. 22 del decreto ley atribuye al Instituto Nacional de la Seguridad Social la competencia para el reconocimiento y el control de la prestación económica, pero no atribuye el pago de la misma al INSS por lo que cabría considerar que el pago puede quedar reservado a la Tesorería General de la Seguridad Social, como ocurre en el caso de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, que son gestionadas por las comunidades autónomas por previsión del art. 373 texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

Resulta preocupante, de hecho, como podría proyectarse esta nueva doctrina sobre los actos de gestión de las pensiones no contributivas (jubilación e invalidez) que actualmente se vienen realizando por las comunidades autónomas, atribución que fue validada por la STC 128/2016, de 7 de julio, y que la ponencia dice asumir. Y si bien la sentencia trata de afrontar esta dificultad argumental descartando la equiparación de estas pensiones con el IMV, las razones que ofrece para ello no hacen sino incidir en lo que entiendo que son errores conceptuales. Para la sentencia la circunstancia de que la Generalitat de Cataluña gestione ya las prestaciones no contributivas referidas no es argumento bastante para exigir la gestión autonómica del ingreso mínimo vital «pues en estos casos cuenta con un título jurídico bastante, al haberse producido la asunción de los correspondientes servicios de acuerdo con lo dispuesto tanto en la disposición adicional cuarta de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, así como en el art. 373 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre [STC 128/2016, FJ 3 B)]».

Pero el título jurídico que funda la titularidad de una competencia no es la existencia del correspondiente traspaso de competencias, sino su reconocimiento en las normas que rigen la distribución de competencias, la Constitución y los estatutos de autonomía. Los traspasos de competencias son consecuencia y reflejo de tal distribución de competencias y no al contrario. No es posible afirmar que Cataluña no tiene competencia sobre la gestión del ingreso mínimo vital porque no ha habido traspaso y sí la tiene sobre las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez porque si lo ha habido, cuando el título competencial que sostiene la facultad de actuar sobre uno o sobre las otras es exactamente el mismo.

En suma, la sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat, no solo consolida la privación a la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencias que le son propias, efectuada por vía de decreto-ley, sino que introduce una variante muy discutible en la jurisprudencia previa relativa al art. 149.1.17 CE. La sentencia difumina los contornos, hasta la fecha claros, entre la competencia normativa en materia de seguridad social, y la competencia, más amplia, en materia de régimen económico de la Seguridad Social, lo que viene a ser tanto como interpretar la competencia del art. 149.1.17 CE como exclusiva y completa del Estado sobre la Seguridad Social y su régimen económico. Y no puedo estar de acuerdo con esta mutación interpretativa que, además, no se formula abierta y expresamente por la mayoría del Pleno.

Madrid, a dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno.—María Luisa Balaguer Callejón.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.