El Ingreso Mínimo Vital ante el Tribunal Constitucional: El problema de la delimitación competencial (A propósito de la Sentencia núm. 158/2021, de 16 de septiembre)

Universal Basic Income before the Constitutional Court: The Problem of Jurisdictional Delimitation (Regarding Ruling No. 158/2021, of 16 September)

ÁNGELA MARTÍN-POZUELO LÓPEZ *Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universitat de València*
https://orcid.org/0000-0001-5518-5688

Cita sugerida: MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á. "El Ingreso Mínimo Vital ante el Tribunal Constitucional: El problema de la delimitación competencial (A propósito de la Sentencia núm. 158/2021, de 16 de septiembre)". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. 31 (2022):* 125-143.

Resumen

La aprobación del IMV a nivel estatal ha generado gran expectación social y, al mismo tiempo, enorme revuelo político. Esta nueva normativa ha suscitado diversas controversias jurídicas en torno a la distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas. La primera de ellas ha sido promovida por la Generalitat de Cataluña, en relación con las prácticamente nulas competencias autonómicas en materia de gestión al amparo de la nueva regulación estatal. La resolución de esta disputa la ha ofrecido la STC 158/2021, de 16 de septiembre, si bien de forma cuestionable. No obstante, este ha sido únicamente el primer obstáculo constitucional en la carrera iniciada por el IMV. La segunda de estas controversias está todavía pendiente de resolución ante el TC, esta vez, respecto al traspaso de competencias íntegras a los territorios forales.

Palabras clave

Ingreso Mínimo Vital; reparto de competencias; Comunidades Autónomas; Seguridad Social; Asistencia Social; Tribunal Constitucional

Abstract

The approval of the IMV at the state level has generated great social expectation and, at the same time, enormous political upheaval. This new regulation has given rise to various legal disputes regarding the distribution of powers between the State and the Autonomous Communities. The first of these has been promoted by the Generalitat of Catalonia in relation to the practically null autonomous competences in management matters under the new state regulation. The resolution of this dispute has been offered by SCC 158/2021, of 16 September, although in a questionable way. However, this was only the first constitutional hurdle in the race initiated by the MVI. The second of these controversies is still pending before the CC, this time with respect to the transfer of full competences to the autonomous territories.

Keywords

Universal Basic Income; distribution of competences; Autonomous Communities; Social Security; Social Assistance; Constitutional Court

1. INTRODUCCIÓN

Tras los primeros meses de la pandemia mundial provocada por la COVID-19, y ante la dramática situación económica y social de muchos residentes en nuestro país, se aprobó el *Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital* (en adelante, RDL 20/2020)[1]. Este acontecimiento fue todo un hito en España, pues, por primera vez desde los

[1] BOE núm. 54, de 1 de junio de 2020, convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados (Resolución de 10 de junio de 2020.)

Fecha Recepción: 15/5/2022 - Fecha Revisión: 20/5/2022 - Fecha Aceptación: 24/5/2022
Pags. 125-143

años 90, se procedió a incorporar una nueva prestación dentro del nivel no contributivo del sistema de Seguridad Social[2].

La regulación de esta nueva prestación, pese a su corta edad, ha sido objeto de multitud de modificaciones de relevancia mediante diversos Reales Decretos-ley (núm. 25/2020, de 3 de julio; núm. 28/2020, de 22 de septiembre; núm. 30/2020, de 29 de septiembre; núm. 35/2020, de 22 de diciembre; y núm. 3/2021, de 2 de febrero). Ello pone de manifiesto las múltiples carencias de la regulación inicial, realizada de manera apresurada, probablemente, dada la situación excepcional provocada por la crisis sanitaria. Finalmente, esta norma se tramitó como Proyecto de Ley (presentado en fecha 10/06/2020, y al que se presentaron multitud de enmiendas por todos los grupos políticos, abarcando casi la totalidad del texto[3]), culminando con la aprobación de la *Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital*, en vigor desde el uno de enero de 2022[4].

A pesar de la novedad del IMV a nivel estatal, lo cierto es que la dinámica de esta prestación no era desconocida en España. En nuestro país, desde la inclusión de las prestaciones no contributivas de Seguridad Social y hasta la aparición del IMV, había coexistido una asistencia social estatal, subsidiaria de las prestaciones económicas contributivas, y una asistencia social autonómica, constituida por las rentas mínimas otorgadas por las distintas Comunidades Autónomas. El IMV estatal se asemeja en gran parte a estas rentas mínimas autonómicas, presentes en todas las Comunidades Autónomas al tiempo de la aprobación del IMV, si bien con diferentes denominaciones y regímenes jurídicos, lo que suponía importantes diferencias dentro del territorio nacional[5].

Sin menospreciar las bondades de esta nueva prestación, su aparición ha generado una avalancha de cuestiones jurídicas, algunas, resueltas tras su puesta en funcionamiento; y otras, en cambio, todavía pendientes de resolución. Una de las cuestiones que ha generado más debate doctrinal ha sido, sin duda, la compleja relación del IMV con otras prestaciones no contributivas. Este problema no pasó desapercibido para el Gobierno. Así, en la propia Exposición de Motivos del RDL 20/2020, se reconocía expresamente que "con el objetivo de evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política, la puesta en marcha del ingreso mínimo vital exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política. Este proceso de reajuste se iniciará con la eliminación de la actual prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento. La progresiva reorganización de las prestaciones no contributivas que deberá abordarse en los próximos años permitirá una focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y la riqueza en nuestro país". Por tanto, la aprobación del IMV ha dado comienzo a un complejo proceso de

[2] GALA DURÁN, C., "El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes", *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado. Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, núm. 1, octubre 2020, pp. 111-155 (112).

[3] Pueden consultarse en el Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 25-2, de 18 de junio de 2021.

[4] No obstante, esta Ley también ha sido objeto de modificaciones, por un lado, mediante el *Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania* (modifica los artículos 17 y 36 y la Disposición Adicional undécima de la Ley 19/2021), y, por otro lado, mediante *Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022* (modifica la Disposición Adicional Quinta de la Ley 19/2021).

[5] Ejemplo de ello es la diferencia de cuantías, que oscilaba, en el año 2020, entre los 300 euros (Ceuta) y los 693'73 euros (País Vasco) -cifras que, en atención a determinadas circunstancias, fundamentalmente, al número de miembros de la unidad familiar, podían ser superiores-.

reorganización de las prestaciones no contributivas estatales que, presumiblemente, tardará años en finalizar[6].

Otra de las cuestiones que ha despertado gran interés, desde un punto de vista jurídico, pero también político, ha sido el régimen competencial en esta materia, que será el objeto del presente artículo. Fruto de este interés encontramos la Sentencia núm. 158/2021 del Tribunal Constitucional, de 16 de septiembre de 2021 (Rec. 1140/2021), dictada por el Pleno, como respuesta al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña contra determinados preceptos del RDL 20/2020. En la misma línea competencial, el Tribunal Constitucional deberá resolver próximamente sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por el Partido Popular y Vox en relación a la atribución de competencias sobre el IMV al País Vasco y Navarra.

2. BREVE REFERENCIA AL PROCESO DE "ASISTENCIALIZACIÓN" DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En un primer momento, la línea divisoria entre Seguridad Social y Asistencia Social estaba claramente establecida. De este modo, por una parte, las prestaciones de Seguridad Social se concedían tras justificar una situación *"objetiva"* de necesidad y estar en el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social y afiliado al mismo. Por ello, estas prestaciones eran fundamentalmente sustitutorias de rentas no percibidas por causa de una contingencia sobrevenida, financiándose con las cuotas que abonaban los propios beneficiarios (naturaleza contributiva). En estos casos, el beneficiario tenía un derecho subjetivo a las prestaciones de Seguridad Social cuando se demostrase la situación objetiva de necesidad y cumpliese los requisitos de cotización previa legalmente exigidos.

Por otra parte, en cambio, las prestaciones de Asistencia Social exigían, además de la justificación *"objetiva"* de la situación de necesidad, la prueba de la necesidad *"subjetiva",* es decir, la carencia de recursos económicos para cubrir tal situación de necesidad. Por tanto, las prestaciones asistenciales poseían una clara finalidad *"compensatoria"* de necesidades, estando financiadas con impuestos generales (naturaleza no contributiva). En estos otros casos, las prestaciones de Asistencia Social eran discrecionales en su concesión al depender de la existencia de presupuesto suficiente, sin que existiese, por ende, un verdadero derecho subjetivo a ellas. Por último, estas prestaciones asistenciales solo se concedían a falta de prestaciones contributivas de Seguridad Social o por su insuficiencia[7].

Sin embargo, la evolución de la Seguridad Social y de la Asistencia Social han ido oscureciendo esta línea divisoria. Así, por un lado, ha aparecido la denominada Seguridad Social asistencial, financiada con ayuda de los presupuestos generales del Estado, e incluyendo dentro del sistema de Seguridad Social prestaciones cuya concesión exige la *"prueba de la necesidad subjetiva"*. Por otro lado, las prestaciones asistenciales han ido evolucionando hasta convertirse en verdaderos y propios derechos subjetivos[8].

En definitiva, de las características diferenciadoras primigenias, parece que, ahora, solo permanece como distintivo de las prestaciones de asistencia social su carácter subsidiario o complementario frente a la Seguridad Social. Sin embargo, esta configuración, unida a los avances

[6] SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A., *El Ingreso Mínimo Vital. El sistema español de rentas mínimas,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 146.

[7] *Ibíd*., pp. 11-12.

[8] Es el caso de las rentas mínimas autonómicas, la mayoría de las cuales no se configuraban como prestaciones discrecionales dependientes de la disponibilidad presupuestaria, sino que constituían verdaderos derechos subjetivos a los que se tenía derecho si se cumplían los requisitos exigidos en la normativa de aplicación.

en la "asistencialización" de la Seguridad Social han supuesto una reducción considerable del papel de la Asistencia Social, como ya aventuró importante doctrina científica hace algunos años[9].

España no ha sido, ni mucho menos, una excepción en este proceso evolutivo[10]. Sin ir más lejos, el artículo 41 de nuestra Constitución Española (en adelante, "CE"), precepto básico en materia de Seguridad Social, sentó las bases de este proceso al señalar que *"los poderes públicos mantendrán 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. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".* De esta manera, este precepto constitucional remarca el carácter asistencial de la Seguridad Social española, abierta a todos los ciudadanos ante una situación de necesidad, configurándose como un servicio público[11].

No obstante lo anterior, la verdadera consumación del proceso de transformación de la Seguridad Social en asistencial tuvo lugar con la inclusión de las prestaciones no contributivas en el ámbito de la Seguridad Social (actualmente recogidas en el Título VI de la LGSS). El último paso en la historia española de la Seguridad Social no contributiva ha sido la aprobación del IMV.

En este sentido, el *Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social* (en lo sucesivo, LGSS), incluye de manera expresa dentro de su articulado las prestaciones asistenciales, complementarias a la acción protectora del Sistema de Seguridad Social (art. 42.2 de la LGSS). Esta asistencia social podrá dispensarse a quienes la necesiten *"*en atención a estados y situaciones de necesidad*"* y *"*previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados o situaciones*"* (art. 64 de la LGSS).

3. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La evolución acontecida en el ámbito de la Seguridad Social y de la Asistencia Social ha tenido su impacto en el modelo constitucional de distribución de competencias en esta esfera, complicando aún más su determinación.

Resumidamente, y centrándonos en lo que a este artículo interesa, los artículos 148, 149 y 150 de la CE contienen los elementos clave de este sistema de reparto.

En primer lugar, el artículo 149.1 de la CE incluye un listado de materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva. Dentro de este listado se encuentra "17.ª Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas".

En segundo lugar, el artículo 148.1 de la CE incluye otro listado de materias que las Comunidades Autónomas "podrán asumir". Dentro de este catálogo de posibles competencias asumibles autonómicamente, se encuentra expresamente la asistencia social (apartado 20.ª). Además, las Comunidades Autónomas también podrán asumir aquellas materias que no estén

[9] RODRÍGUEZ PIÑERO, M., "Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social", *Relaciones Laborales*, Tomo II, 1988, p. 13. No obstante, ello no supone el vaciamiento del contenido de la Asistencia Social dado que no todas las prestaciones asistenciales son propias de la técnica de la Seguridad Social (pueden ir unidas a los servicios sociales, ayudas de urgencia, marginación social, etc.) e, incluso, esta podría configurarse como una segunda línea de acción frente a posibles escape del sistema general de la Seguridad Social. Sobre esta matización, *vid*. FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: "Concepto y ámbito subjetivo", en VV.AA.: *Ingreso Mínimo Vital*, SEMPERE NAVARRO, A.V., y GARCÍA GIL, M.B. (Dirs.), Aranzadi, 2021, pp. 19-60 (27) y doctrina que ahí se cita.

[10] Sobre esta "asistencialización" de la Seguridad Social española, más ampliamente, por todos, FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, Consejo Económico y Social (CES), Madrid, 2002; y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Asistencia social y Seguridad Social: relaciones en un contexto económico adverso", Diario La Ley, núm. 7799, de 16 de febrero de 2012, versión electrónica, pp. 7-9/21, y doctrina ahí citada.

[11] SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A., *El Ingreso Mínimo Vital*…, *op. cit*., pp. 14-15.

atribuidas expresamente al Estado por la norma suprema (art. 149.3 de la CE)[12]. Por tanto, y como es bien sabido, la Constitución no impone competencias concretas a las Comunidades Autónomas, pues estas asumirán las que consideren oportunas en sus Estatutos de Autonomía, de entre todas aquellas que sean potencialmente asumibles según el régimen constitucional.

Como norma de cierre de este sistema de distribución competencial, el artículo 149.3 de la CE señala la competencia del Estado sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía, "cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

Adicionalmente, las autonomías también podrán asumir competencias adicionales que correspondan al Estado en virtud de leyes marco[13] o de leyes de delegación[14], en atención a lo señalado en los apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 150 de la CE.

En cualquier caso, el ejercicio de estas competencias autonómicas está sometido a una serie de principios generales recogidos en la propia Constitución que, en cierto modo, vienen a limitar su discrecionalidad. Entre estos principios pueden citarse el de solidaridad (arts. 2 y 138.1), el principio de prohibición de privilegios (art. 138.2), el principio de igualdad (arts. 9.2, 14, 139.1 y 149.1), o el principio de prevalencia del interés general (art. 150.3).

3.1. La complicada distinción entre Seguridad Social y Asistencia Social

Como puede deducirse de lo expuesto hasta el momento, uno de los principales problemas a la hora de determinar la competencia estatal o autonómica en este ámbito es el complejo deslinde de la Seguridad Social (competencia estatal) y la Asistencia Social (competencia autonómica)[15]. Sobre todo, por la ausencia de definición constitucional clara de qué debe entenderse por uno u otro concepto. Debido a esta complejidad, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre este reparto competencial.

En este sentido, el TC reconoció la existencia de dos tipos de asistencia social, una "interna", incluida dentro del sistema de Seguridad Social y de competencia estatal por la vía del art. 149.1.17.ª de la CE; y otra "externa" a este sistema, de competencia autonómica (por todas, SSTC núm. 76/1986, de 9 de junio[16], y núm. 146/1986, de 25 de noviembre)[17]. Esta distinción fue utilizada

[12] Por lo tanto, existen dos fórmulas alternativas para el reconocimiento de competencias autonómicas, una directa (art. 148 CE) y otra indirecta (art. 149 CE). *Vid*., por todos, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., y VILA TIERNO, F.: "Las competencias autonómicas en materia de protección social", *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pp. 245-273 (250).

[13] Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

[14] El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

[15] Sobre la aparición de esta dificultad como consecuencia de la evolución de la Seguridad Social, *vid*. por todos, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., "Asistencia social y Seguridad Social…", ob. cit., pp. 5-7/21; y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., y VILA TIERNO, F.: "Las competencias autonómicas en materia de protección social", *op. cit.* (249), y doctrina ahí citada.

[16] Así, en atención a esta sentencia, se abrió la puerta a considerar que la asistencia social integrada en la Seguridad Social no es Asistencia Social a los efectos del art. 148.1.20.ª de la CE (STC núm. 76/1986, de 25 de noviembre, que define la Asistencia Social como una "técnica de protección social fuera de la Seguridad Social"). Sobre ello, *vid*. CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., "La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis", *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, número 23, 2005. pp. 103-128 (120-121).

por el Tribunal como argumento para justificar la posible competencia estatal en el ámbito asistencial pese a la competencia exclusiva conferida constitucionalmente a las Comunidades Autónomas en este ámbito[18]. Concretamente, en la sentencia núm. 146/1986, el Tribunal Constitucional interpretó el citado art. 148.1.20 de la CE sobre la Asistencia Social señalando que, *"*aun siendo exclusiva la competencia de las Comunidades Autónomas al respecto, pueden existir supuestos especiales o particulares que requieran un planteamiento global del ámbito estatal, a través de intervenciones de Asistencia Social de alcance supraautonómico… *(y el Estado, en tales casos)* …puede intervenir al respecto*"*.

En esta línea, cabe destacar especialmente, por el objeto de este artículo, que este mismo Tribunal avaló la competencia estatal respecto de "medidas prestacionales tendentes a asegurar un "mínimo vital" para los ciudadanos que garantice la uniformidad de las condiciones de vida", por entender que estas se encuentran comprendidas "en las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, que el Art. 149.1.1 de la CE atribuye al Estado como competencia exclusiva", en conexión con el art. 50 de la CE (STC 13/1992, de 6 de febrero). En definitiva, el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia del Estado "para establecer normativamente los principios básicos que garanticen la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles, […] asegurando, con carácter general, una pensión asistencial mínima e idéntica para todos, lo que se justifica, además, por las propias limitaciones económicas que harían inviable, desde la consideración misma del principio de solidaridad, una configuración diversificada de las condiciones de edad de los beneficiarios y de la cuantía de tales pensiones asistenciales en el territorio nacional". Sin embargo, la ejecución y gestión de los fondos presupuestarios destinados a estas ayudas deberán hacerse respetando las competencias autonómicas, "mediante una distribución de tales fondos del Estado entre todas las Comunidades Autónomas conforme a módulos o criterios objetivos de reparto o bien mediante Acuerdos o a Convenios singulares ajustados a la Constitución".

En este pronunciamiento se llega a señalar la posible competencia estatal, incluso, respecto de una gestión centralizada de las ayudas, pero solo cuando ello "resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector", siendo necesario, además, que su procedencia aparezca razonablemente justificada o se deduzca sin esfuerzo "de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate". En otras palabras, este traslado de la titularidad de la competencia de gestión al Estado solo podría ocurrir "cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas" (SSTC 243/1994; 242/1999; 190/2000; y 163/2013). Por lo tanto, el carácter supraautonómico de las ayudas "no justifica la competencia estatal, ya que la persecución del interés general se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución" (entre otras, SSTC núm. 146/1986, de 25 de noviembre; 77/2004, de 29 de abril; y 113/2013, de 9 de mayo).

[17] Por todos, *vid*. MONEREO PÉREZ, J.L. "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales", Temas Laborales, Vol. I, núm. 100, 2009, pp. 295-328 (296) y doctrina ahí citada.

[18] Por todos, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., y VILA TIERNO, F.: "Las competencias autonómicas en materia de protección social", *op. cit.* (252).

3.2. La precisión de los conceptos clave realizada por el Tribunal Constitucional

Un segundo problema a la hora de determinar la competencia estatal o autonómica en materia de protección social deriva del propio reparto realizado por la Constitución, pues determina la competencia estatal respecto de la "legislación básica" y el "régimen económico" de la Seguridad Social, dejando la ejecución de sus servicios a la competencia autonómica. Estos conceptos jurídicos indeterminados sin definición en el texto constitucional añaden más incertidumbre a esta difícil tarea.

Nuevamente, el Tribunal Constitucional ha realizado una importante labor delimitadora a este respecto. En primer lugar, en su sentencia núm. 39/2014, de 11 marzo (Rec. 7456/2010), dictada por el Pleno, el TC recordó que por "legislación básica" debe entenderse "el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1993), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad» (STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 7). Son así normas básicas las relativas a los «principios o criterios básicos» (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1), a las ordenaciones de carácter fundamental y general sobre la materia". Aplicando este concepto a la materia de Seguridad Social, se consideró "que quedan dentro de la misma, y por tanto de la competencia estatal, la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones del sistema público de Seguridad Social (campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación, acción protectora)". Como consecuencia de esta amplitud, lo cierto es que el papel de las Comunidades Autónomas en esta materia tiene un papel secundario (como posible complemento y mejora)[19].

En segundo lugar, la referencia constitucional a "régimen económico" de la Seguridad Social debe entenderse inclusivo, no solo de la competencia normativa, sino también de las facultades de gestión y ejecución del régimen económico de los fondos de la Seguridad Social destinados a los servicios o a las prestaciones de la Seguridad Social (SSTC 124/1989, de 7 de julio, y 195/1996, de 28 de noviembre)[20]. En otras palabras, nos encontramos ante una "competencia horizontal que comprende las facultades de legislación, reglamentación y ejecución, tanto en el ámbito de los ingresos como de los gastos a través de la administración, y control de las prestaciones"[21].

De manera específica, el Tribunal Constitucional señaló tempranamente que "(n)o basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la Tesorería, de una a otra Comunidad Autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento", pues "(l)a Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no solo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios, que en este momento se articula a través y por medio de la Tesorería General de la Seguridad Social".

Dicho lo anterior, no obstante, las Comunidades Autónomas sí pueden asumir ciertas competencias de gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Estas competencias "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

[19] CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., "La distribución de competencias…", *op. cit.* (112-113).

[20] Más ampliamente, CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., "La distribución de competencias…", *op. cit.* (113-115).

[21] MONEREO PÉREZ, J.J., RODRÍGUEZ INIESTA, G., y TRILLO GARCÍA, A.R., *El ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social: estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, 2020, p. 205.

satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social"; es decir, las facultades que recaen sobre deberes no inmediatamente económicos[22]. Por tanto, "correspondiendo al Estado el control de dicha caja única, ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta solo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma" (STC 195/1996)[23].

Sobre esta base, las facultades autonómicas deben "conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social".

4. EL TÍTULO COMPETENCIAL DEL IMV Y SU EXAMEN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El IMV consiste en una *"*prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas*"* (art. 1 de la Ley 19/2021).

Así pues, el objetivo del IMV es tratar de corregir los altos niveles de desigualdad y pobreza extrema en España, tal y como se apunta en su Exposición de motivos, niveles que no han podido corregirse plenamente con los modelos autonómicos de rentas mínimas (de gran heterogeneidad) y que se han visto agravados por la crisis sanitaria de la COVID-19. Asimismo, se pretende que el IMV juegue un importante papel de "*seguro colectivo*" en el futuro próximo frente a retos como "*carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis de COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables*".

El RDL 20/2020 primero, y la Ley 19/2021 después, se dictaron al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.ª, 13.ª, 14.ª, 17.ª y 18.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado *"*la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común*"* (Disposición Final Novena del RDL 20/2020 y Disposición Final Décima de

[22] AGUILERA IZQUIERDO, R., "La gestión del ingreso mínimo vital y su transferencia a las comunidades autónomas de régimen foral", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 249, enero de 2022, versión electrónica, p. 3/7.

[23] Sobre el concepto de los actos instrumentales de inscripción de empresas y de afiliación, altas y bajas de los trabajadores, *vid*. AIBAR BERNAD, J.: "Los límites constitucionales para la transferencia de la Seguridad Social a las comunidades autónomas", *Trabajo y Derecho*, núm. 77, 2021, versión electrónica (pp. 16-18/23). Este autor indica que la postura del TC sobre los actos de encuadramiento "solo cabe entenderla" en el sentido de que el Tribunal entienda estos actos desde una doble perspectiva: "como potestad del Estado para dictar no sólo la normativa reguladora, sino también los criterios y las interpretaciones que sirvan para decidir sobre la aceptación de las inclusiones de empresas y trabajadores en el sistema de Seguridad Social; y como facultad de las CCAA para las gestiones meramente administrativas de toma de datos, intermediadoras, sin que puedan realizar valoraciones sobre el fondo de las solicitudes".

la Ley 19/2021). No obstante, en el articulado de esta norma no se especifica qué capítulos o artículos se basan en cada uno de estos títulos competenciales de manera específica[24].

Así pues, la norma se sitúa dentro del sistema de la Seguridad Social Pública a cargo del Estado, y no dentro de la Asistencia Social que correspondería a las Comunidades Autónomas según el ya mentado artículo 148.1.20.ª de la CE. Por ello el IMV *"*forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva*",* en desarrollo del artículo 41 de la CE, que otorga al régimen público de la Seguridad Social la facultad de *"garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad",* sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de asistencia social (art. 2.2 de la Ley 19/2021). Además, el IMV se configura como un verdadero derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica (art. 2.1 de la Ley 19/2021).

En cuanto a la gestión del IMV, tanto su reconocimiento como su control ha sido asignado, con carácter general, al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) -art. 25.1 Ley 19/2021-. Sin perjuicio de ello, la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 prevé una especialidad en el supuesto de los territorios forales. En estos casos, las Comunidades Autónomas de régimen foral asumirán, con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios atribuidas al INSS así como, en atención a su sistema de financiación foral, el pago, en los términos que se acuerde. Mientras no se produzca esta asunción de las funciones y servicios, se prevé acordar mediante convenio a suscribir entre los órganos competentes del Estado y de la Comunidad Autónoma interesada, una encomienda de gestión para realizar las actuaciones que se prevean en el mismo en relación con la prestación económica del IMV y que permitan la atención integral de sus beneficiarios en el País Vasco y Navarra.

En el caso de las restantes Comunidades Autónomas y las entidades locales, estas podrán iniciar el expediente administrativo cuando suscriban el oportuno convenio que les habilite para ello con el INSS. En el marco de este convenio, podrá acordarse que, iniciado el expediente por la respectiva administración, la posterior tramitación y gestión previas a la resolución del expediente se efectúe por la administración que hubiere incoado el procedimiento (art. 25.2 de la Ley 19/2021)[25]. Además, se incorpora la previsión gubernamental de estudiar, a partir de 2021, la celebración de convenios con Comunidades Autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del IMV (Disposición Adicional Cuarta de la Ley 19/2021)[26].

4.1. La Sentencia núm. 158/2021 del Tribunal Constitucional, de 16 de septiembre

El 1 de marzo de 2021 tuvo entrada en el registro del Tribunal Constitucional 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 RDL 20/2020, de 29 de mayo. Este recurso se interpuso por el Gobierno catalán al entender que los mencionados preceptos

[24] AGUILERA IZQUIERDO, R.: "Régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital (I): título competencial", en VV.AA.: *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómica*, CAVAS MARTÍNEZ, F. y GARCÍA ROMERO, B. (Coords.) BOE, 2021, pp. 165-188 (166).

[25] Con este artículo 25 se prevé "una participación más activa de las administraciones autonómicas y locales en la gestión de esta prestación, lo que sin duda parece fruto de los problemas que en materia competencial han presentado el Plan Prepara y el Plan de Activación para el Empleo y que dieron lugar a las SSTC 100/2017, de 20 de julio, 153/2017, de 21 de diciembre, 156/2017, de 21 de diciembre y 40/2019, de 27 de marzo". *Vid*. AGUILERA IZQUIERDO, R., "La gestión del ingreso mínimo vital…", *op. cit.*, p. 4/7.

[26] Como la doctrina científica ya ha apuntado, todo parece indicar que, en un futuro no muy lejano, la gestión del IMV acabará recayendo, plenamente, en las Comunidades Autónomas. Por todos, HIERRO HIERRO, F.J.: "Elementos del procedimiento y otras cuestiones conexas (obligaciones derivadas y régimen de infracciones y sanciones", en VV.AA.: *Ingreso Mínimo Vital*, SEMPERE NAVARRO, A.V., y GARCÍA GIL, M.B. (Dirs.), Aranzadi, 2021, pp. 91-138 (119).

vulneraban el orden constitucional y estatutario de competencias de la Generalitat. Por providencia de 20 de abril de 2021, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, concluyendo mediante sentencia núm. 158/2021, de 16 de septiembre.

Pese a lo que pudiese pensarse en un primer momento, este recurso no fue sorpresivo dado que la controversia con el Gobierno de Cataluña había comenzado tiempo atrás. Así ha quedado reflejado en las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de la actual Ley 19/2021 (BOCG, Serie A, núm. 25-2, de 18 de junio de 2021[27]). Concretamente, en la enmienda número 401, firmada por el Grupo Parlamentario Republicano contra la disposición adicional cuarta, se señala la disconformidad con la atribución de la gestión íntegra al INSS desde los inicios del IMV. Esta posición fue avalada por el Dictamen 8/2020, de 28 de agosto, del Consejo de Garantías Estatutarias, número 8/2020, de 28 de agosto. Con posterioridad, tuvo lugar una reunión del Grupo de Trabajo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, el 28 de octubre de 2020, para evitar la formalización de un posible recurso de inconstitucionalidad por la Generalitat de Cataluña. En atención a lo expuesto en esta enmienda, en la citada reunión "se acordó formalizar un acuerdo donde se reconozca la competencia de la Generalitat para gestionar el ingreso mínimo vital, en el marco de sus competencias en pensiones no contributivas, y a establecer, en dicho acuerdo, el contenido técnico y jurídico del marco que guiará el traspaso de la gestión, así como el cronograma que establecerá los pasos a través de los convenios a los que hace referencia la disposición adicional cuarta, antes de finalizar el presente año". Sin embargo, el Proyecto de Ley no contemplaba la capacidad autonómica de poder gestionar, resolver y controlar el IMV. En esta misma línea se pronunció también el Grupo Parlamentario Plural, realizando numerosas enmiendas en el articulado del Proyecto de Ley para hacer constar la posible inconstitucionalidad de las limitaciones incorporadas en el texto a las facultades de ejecución de la Generalitat (entre otras, enmiendas a los artículos 17, 22, 25, 26, DA 1ª, DT 1ª, y DF 9ª).

Este parecer, finalmente, se planteó frente al Tribunal Constitucional. En particular, en el recurso de inconstitucionalidad señalado, se cuestionó la atribución al INSS del 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). En definitiva, el motivo del recurso se circunscribió exclusivamente al hecho de que la intervención autonómica en la gestión del IMV resultaba meramente residual, quedando condicionada a la suscripción de un convenio con el INSS (en los términos previstos en el art. 22.2 y DA 4ª del RDL 20/2020).

En particular, el Gobierno de Cataluña denunció el hecho de que la gestión del IMV se haya atribuido al Estado, por entender que ello supone la vulneración, en primer lugar, de sus competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE y art. 165.1.a), b) y e) de la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* -en adelante, "EAC"-); pero también, en segundo lugar, las competencias que ostenta en materia de asistencia social (art. 148.1.20 CE y art. 166.1.a) y c) del EAC).

En su fundamentación jurídica, el Tribunal Constitucional precisa, en primer lugar, que, tal y como han señalado las partes, nos encontramos ante una controversia suscitada sobre parte de la regulación jurídica de una prestación que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social;

[27] Texto completo disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-25-2.PDF

por tanto, el encuadramiento correcto es el del bloque material relativo a la “Seguridad Social”. Sin embargo, no ha existido consenso entre las partes sobre qué otras materias pueden encontrarse también involucradas.

Así, por un lado, el Gobierno de Cataluña reconduce esta materia, de manera genérica, a la “asistencia social” (art. 148.1.20 CE). Sin embargo, el TC niega esta extensión material dado que el proceso constitucional no versa sobre “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)”. Esta prestación, al igual que ocurre con el subsidio extraordinario de desempleo, “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"”.

Por otro lado, el Abogado del Estado, reconduce el litigio de manera específica sobre la disposición adicional primera (sello de inclusión social), 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. Al igual que la alegación del Gobierno catalán, el TC deniega esta extensión material. En esta ocasión, el Tribunal señala que la citada disposición adicional 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 RDL 20/2020, sin incidir, “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”.

Una vez precisado el encuadramiento material de la cuestión, el Tribunal Constitucional, en segundo lugar, recuerda su doctrina sobre distribución competencial en materia de Seguridad Social al amparo del artículo 149.1.17.ª de la CE. Como ya se ha indicado anteriormente, en este ámbito, el Estado ostenta competencia, por una parte, sobre la “legislación básica”, esto es, 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; en definitiva, “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, SSTC 133/2019, de 13 de noviembre; y 68/2021, de 18 de marzo).

Concretamente, este concepto de “legislación básica” en materia de Seguridad Social, incluye la determinación de una prestación de la Seguridad Social y, por tanto, corresponde esta competencia 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, 40/2014, 7/2016 y 133/2019).

Igualmente, queda dentro de este mismo concepto 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), lo que incluye, por lo que aquí interesa, “el modelo de gestión de las prestaciones de Seguridad Social”, y no puede, por consiguiente, ser definido por cada Comunidad Autónoma (STC 128/2016, de 7 de julio, y 52/2017, de 10 de mayo). A mayor abundamiento, se cita como ejemplo el refrendo de la competencia estatal (concretamente, al Servicio Público de Empleo Estatal) de 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).

Pero, como se ha adelantado, el Estado también ostenta competencia, por otra parte, en cuanto al "régimen económico" de la Seguridad Social, para tratar de garantizar la unidad presupuestaria del sistema, a través de los principios de unidad de caja y solidaridad financiera. De este modo, al Estado le corresponde 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). Esta reserva competencial 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).

Ahora bien, en atención a cuando antecede, ¿qué competencias ostenta la Generalitat de Cataluña en materia de Seguridad Social? En este sentido, como se ha señalado, estas competencias se ciñen a competencias "ejecutivas" en materia de Seguridad Social. Así, el artículo 165.1 EAC dispone que le corresponde a la Comunidad Autónoma, "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 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 artículo 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 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 artículo 165 EAC ha de entenderse con el alcance señalado en la doctrina constitucional (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60 y 104/2013, de 25 de abril, FJ 4).

En tercer lugar, el TC acomete el examen de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad, sobre la base de todo lo expuesto. La conclusión alcanzada por el Tribunal es rechazar las impugnaciones que la Generalitat de Cataluña dirige al RDL 20/2020, sobre la base de los siguientes argumentos principales:

— La fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones de Seguridad Social, así como la determinación de su "modelo de gestión", entra dentro de la competencia estatal sobre "legislación básica" en materia de Seguridad Social (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).

— Los preceptos impugnados por el Gobierno de Cataluña, al determinar el procedimiento para la solicitud, la tramitación y el reconocimiento del IMV, instaurando un modelo de gestión atribuido al INSS, constituyen "legislación básica" de la Seguridad Social. Además, estos preceptos también afectan a su "régimen económico", en la medida en que el reconocimiento 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 del sistema de Seguridad Social, al conllevar la realización de los correspondientes ingresos y gastos en su caja única.

— Las competencias 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 tras la suscripción de un convenio con la citada entidad gestora de la Seguridad Social. Esta conclusión no se ve alterada por ninguno de los principales argumentos esgrimidos por el Gobierno catalán. De este modo, por una parte, no afecta a esta conclusión el hecho de que la Generalitat haya asumido estatutariamente la competencia de "reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas" (art. 165.1 e) EAC). Esta competencia autonómica 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).

  Por otra parte, tampoco afecta a la conclusión anterior el hecho de que la Generalitat de Cataluña gestione ya otras prestaciones no contributivas (como las de invalidez o jubilación), pues en estos casos particulares se ha producido un traspaso de competencias. Sin embargo, en el caso del IMV, 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 RDL 20/2020). Consecuentemente, en ausencia de un convenio que active tal colaboración en la gestión y especifique las concretas facultades que pueda asumir la Generalitat sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social, no es posible apreciar la existencia de la lesión competencial denunciada en el recurso (STC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5).

En conclusión, el TC falla rechazando las impugnaciones que la Generalitat de Cataluña dirige al RDL 20/2020, por cuanto que los preceptos recurridos, al atribuir la gestión del IMV al Estado, no vulneran las competencias autonómicas de carácter ejecutivo que aquella tiene reconocidas 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.ª CE sobre "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social".

4.1.1. El voto particular a la Sentencia núm. 158/2021 del Tribunal Constitucional

La conclusión alcanzada en esta sentencia, no obstante, cuenta con un voto particular formulado por la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, al que se adhirió el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos.

Los motivos principales sobre los que se fundamenta este voto particular son dos. El primer motivo guarda relación con la delimitación competencial de la controversia.

Sobre este particular, y aunque se concuerda con el encuadramiento material del IMV en el ámbito competencial de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), se considera 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.

Como se ha indicado anteriormente, la sentencia del TC se ampara en la falta de controversia entre las partes en torno a este tema para no desarrollar la argumentación al respecto. Sin embargo,

entiende la magistrada que suscribe el voto particular que 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.ª CE, en materia de Seguridad Social, y el art. 148.1.20.ª CE, relativo a la Asistencia Social. En atención a esta doctrina (ya citada anteriormente), cabe diferenciar la existencia de dos tipos de asistencia social: por un lado, la "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, por otro lado, la "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. Si bien este razonamiento podría deducirse de la sentencia, la magistrada en cuestión considera que no aparece adecuadamente formulado.

Sobre esta base, el IMV integra el patrimonio y caja única del sistema de Seguridad Social mientras que las rentas mínimas autonómicas forman parte de la asistencia social calificada de "externa". Ello implica, por tanto, que estas últimas 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". Además, "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"[28]. A esta conclusión no obsta que el Estado regule el IMV sobre la base adicional del artículo 149.1.1.º de la CE, para asegurar la igualdad de todos los residentes en España en el acceso a esta prestación básica, pues ello no impide el margen de mejora del modelo de inserción que pueden asumir las Comunidades Autónomas.

El segundo motivo de discrepancia, y el más importante, radica en la delimitación de las facultades ejecutivas autonómicas en materia de Seguridad Social.

A este respecto, recordemos que lo que reclama el Gobierno de Cataluña es la organización y la gestión de la solicitud y abono del IMV, posibilidad expresamente reconocida a los territorios forales en la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021.

En este sentido, es pacífico que la determinación del "modelo de gestión" de las prestaciones de Seguridad Social forma parte de la competencia estatal, por ser "legislación básica", por lo que no puede ser definido por una Comunidad Autónoma (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9). Ahora bien, esta competencia sería normativa, pero no ejecutiva (la totalidad de las competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social es autonómica: por todas, SSTC 46/1985, de 26 de marzo, FJ 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6). Partiendo de esta distinción, la magistrada considera que la sentencia confunde la facultad de regular el modelo de gestión de las prestaciones (estatal), con la facultad para gestionar el modelo previamente diseñado (autonómica).

Conclusión distinta podría alcanzarse si 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 otro caso, 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.

[28] En este sentido, parte de la doctrina ha señalado que "[…] en la medida en que el RDL 20/20 considera que una prestación como el IMV es de competencia estatal por ser Seguridad Social, está roturando un terreno en el que las CCAA no pueden penetrar salvo por la vía de las ayudas o prestaciones complementarias". *Vid*. GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 23.

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. Los estatutos de autonomía reconocen competencias ejecutivas a las CCAA, 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 (STC 133/2019, de 13 de noviembre).

En aplicación de todo ello al supuesto del IMV, la magistrada que suscribe el voto particular niega la existencia de facultades estatales de ejecución tanto si se hace referencia a la competencia estatal en materia de Seguridad Social (por ser esta exclusivamente normativa); como si se trata de fundamentar en la reserva de facultades sobre el régimen económico a favor del Estado (al no darse ninguna de las condiciones de reserva exigidas). En esta segunda situación, se señala que el carácter reglado de esta prestación (implica el otorgamiento de la misma 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, al tiempo que 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[29].

Por todo cuanto antecede, el voto particular finaliza de manera muy crítica, concluyendo lo siguiente:

> "[…] la sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat, no sólo 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"[30].

5. LA TRANSFERENCIA DEL IMV A LOS TERRITORIOS FORALES Y SU PRÓXIMO EXAMEN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ya se ha tenido ocasión de apuntar que la gestión del IMV, tanto su reconocimiento como su control, ha sido asignado, con carácter general, al INSS.

Sin embargo, la disposición adicional quinta del RDL 20/2020 posibilitaba que las Comunidades Autónomas de régimen foral asumieran, con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios atribuidos al INSS[31]. Este contenido se ha mantenido en la actual Ley 19/2021,

[29] A favor de la posición adoptada en el voto particular frente al fallo del TC en esta sentencia, Rojo Torrecilla, E.: ¿Tiene competencias ejecutivas la Generalitat de Cataluña para gestionar el Ingreso Mínimo Vital? No para el TC. Notas a la sentencia de 16 de septiembre de 2021 (con voto particular discrepante de una magistrada y un magistrado), entrada de 29 de septiembre de 2021, disponible en http://www.eduardorojotorrecilla.es/2021/09/tiene-competencias-ejecutivas-la.html (última consulta el 6 de mayo de 2022).

[30] El subrayado es propio.

[31] Esta posible cesión de la gestión al momento de aprobarse el RD 20/2020 generó controversias en la doctrina. Como ejemplo de una visión prudente de esta labor, *vid*. GALA DURÁN, C.: "El nuevo ingreso mínimo vital estatal…", *op. cit.* (155): "La cesión de la gestión del IMV al País Vasco y Navarra (y, en su caso, a otras *(...)*

si bien se ha añadido una importante precisión mediante la disposición final 30ª de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (en adelante, "LPGE 2022"), al posibilitar también la asunción por parte de estas comunidades, "en atención a su sistema de financiación foral, el pago, en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital, en los términos que se acuerde".

Mientras no se produzca esta asunción de las funciones y servicios, se prevé acordar mediante convenio a suscribir entre los órganos competentes del Estado y de la comunidad autónoma interesada, una encomienda de gestión para realizar las actuaciones que se prevean en el mismo en relación con la prestación económica del IMV y que permitan la atención integral de sus beneficiarios en el País Vasco y Navarra.

Pues bien, el 1 de septiembre de 2020 se suscribió el correspondiente Convenio entre el INSS y LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital en el País Vasco (Resolución de 8 de septiembre de 2020, publicada en el BOE núm. 248, de 17 de septiembre de 2020). Posteriormente, tuvo lugar la Resolución de 4 de noviembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publicó la Adenda de prórroga del Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital en el País Vasco (BOE núm. 298, de 12 de noviembre de 2020). En virtud de esta adenda, se prorroga la encomienda de gestión prevista en el Convenio hasta que la Comunidad Autónoma de Euskadi asuma las funciones y servicios del INSS, con el límite de cuatro años.

El 16 de marzo de 2022 se acordó, en la Comisión Mixta de Transferencias, la transferencia íntegra y sin fecha límite del IMV a la Comunidad Autónoma de Euskadi, poniendo fin a la anterior encomienda de gestión: Orden TER/253/2022, de 30 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital (BOE núm. 78, de 1 de abril de 2022)[32].

comunidades autónomas) es legalmente posible -de hecho, ya está descentralizada la gestión de las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación-, y es posible que permita avanzar en la coordinación de las ayudas destinadas a las personas en situación de vulnerabilidad económica, pero a la vez desdibuja la idea, perseguida en el fondo con el IMV, de una intervención directa estatal para hacer frente a tal situación". Más críticos se mostraron otros autores como GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital…*, *op. cit*., p. 336: "Lo que sí es más discutible políticamente y dudoso constitucionalmente es que el RDL 20/20, a través de la disposición adicional quinta, dé un trato preferente a las CCAA del País Vasco y Navarra en el que desaparecen las cautelas del artículo que se está comentando *[artículo 22]*, en el sentido de parecer reservar siempre la competencia de resolución final en relación con el IMV al INSS. Por el contrario, y exclusivamente para estas CCAA, cabe ya una encomienda de gestión que puede suponer la plena atribución de la gestión del IMV, por más que el precepto disimule esta posibilidad refiriéndose a una encomienda de gestión «para realizar las actuaciones que se prevean»", calificando la justificación ofrecida en el texto normativa para ello como "vaga y discutible".

[32] Este acuerdo ha sido impugnado frente al Tribunal Supremo por parte del partido político VOX. En este procedimiento, se solicitó la adopción de medidas cautelares de suspensión de la ejecución del acuerdo, pero, finalmente, el Alto Tribunal ha rechazado esta petición por descartar la necesidad de las mismas, especialmente, porque prevé resolver el recurso interpuesto antes de que tenga efecto la asunción del pago del IMV por parte del País Vasco (Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de abril de 2022 -Rec. 356/2022-). Sobre esta impugnación, puede leerse más información en las siguientes noticias de prensa https://www.europapress.es/nacional/noticia-supremo-preve-decidir-traspaso-ingreso-minimo-vital-euskadi-antes-vigor-mayo-20220422175302.html; y https://www.deia.eus/actualidad/politica/2022/04/26/euskadi-defiende-imv-tribunal-constitucional/1213340.html (última consulta el 6 de mayo de 2022).

Según las últimas noticias disponibles, la Comunidad Foral de Navarra también ha llegado a un acuerdo para asumir la gestión íntegra del IMV a partir del mes de octubre de 2022 (acuerdo alcanzado el 31 de marzo de 2022 tras reunión de la Junta de Transferencias)[33].

Esta transferencia de competencias a los territorios forales ha generado un nuevo revuelo político que ya ha llegado al Tribunal Constitucional. De manera más específica, el objeto de esta nueva controversia constitucional tiene en el punto de mira el contenido de la señalada disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, tras su reforma por la LPGE 2022, que ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad promovidos, el primero, por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso de los Diputados (Rec. 1937/2022); y, el segundo, por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Rec. 2061/2022). Sendos recursos han sido admitidos a trámite mediante providencias de 7 de abril de 2022 (BOE núm. 96, de 22 de abril de 2022, p. 55163 el primero de ellos, y BOE núm. 96, de 22 de abril de 2022, p. 55164 el segundo).

Según las manifestaciones vertidas por los partidos políticos promotores de estos recursos de inconstitucionalidad, el eje de su queja se centra en la supuesta ruptura que se hace, por primera vez, del régimen económico de la Seguridad Social, al atribuir a los territorios forales las competencias "íntegras" (incluyendo el pago) respecto del IMV[34].

Nuevamente, el Tribunal Constitucional se enfrenta a una cuestión espinosa desde el punto de vista jurídico y político que, no obstante, también se podía anticipar. Así, la doctrina científica ya cuestionó, con carácter previo a la interposición de estos recursos, si esta transferencia de competencias prevista en la Ley 19/2021, tras la reforma operada por la LPGE 2022, sería válida desde el plano constitucional. La repuesta ofrecida no ha sido halagüeña para el ejecutivo: partiendo de la STC 158/2021 antes analizada, la gestión del IMV corresponde, en exclusiva, al Estado, por entrar dentro de la competencia conferida por el art. 149.1.17 CE; por tanto, la transferencia de esta competencia a una Comunidad Autónoma debería llevarse a cabo por una ley orgánica y no por la LPGE 2022 (en virtud de lo dispuesto en el art. 150 de la CE)[35]. Un nuevo debate está servido[36].

6. CONCLUSIONES

La aprobación del IMV a nivel estatal ha generado gran expectación social y, al mismo tiempo, enorme revuelo político. Sin entrar a debatir sobre la regulación de fondo del RDL 20/2020 primero, y de la Ley 19/2021 después, se han generado diversas controversias jurídicas en torno a la distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas.

La primera disputa, promovida por la Generalitat de Cataluña, ha centrado el objeto de debate en las prácticamente nulas competencias autonómicas en materia de gestión al amparo de la nueva regulación estatal. La resolución de esta disputa la ha ofrecido la comentada STC 158/2021, si bien de manera "poco exhaustiva". A este respecto, coincido con algunos de los postulados recogidos en el voto particular de este pronunciamiento. Por un lado, ni la normativa reguladora del IMV ni el TC matizan sobre qué competencia concreta se ha dictado cada uno de los artículos

[33] Noticia disponible en https://www.navarra.es/es/-/navarra-y-el-estado-cierran-el-traspaso-de-la-gestion-del-ingreso-minimo-vital-por-parte-de-la-comunidad-foral (última consulta en fecha 4 de mayo de 2022).

[34] Entre otras, puede leerse la siguiente noticia: https://www.elindependiente.com/economia/2022/04/07/el-constitucional-admite-los-recursos-contra-el-traspaso-del-imv-a-euskadi-y-navarra/ (última consulta el 6 de mayo de 2022).

[35] AGUILERA IZQUIERDO, R., "La gestión del ingreso mínimo vital…", *op. cit.*, p. 6/7.

[36] El debate sobre la posible transferencia de la gestión económica de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas, no respecto del IMV sino en términos más generales, se analiza, entre otros, en ROJO TORRECILLA, E., "¿Es transferible la gestión económica de la Seguridad Social? Federalismo versus caja única", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 445, abril de 2020, pp. 219-227; y OJEDA AVILÉS, A., "Caja única, federalismo de ejecución y déficit de la Seguridad Social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 445, abril de 2020, pp. 209-218.

controvertidos para, posteriormente, analizar su encaje constitucional. Esta tarea, sin duda, sería el paso previo obligatorio para poder dar una respuesta minuciosa al recurso planteado.

Por otro lado, y con mayor calado sustantivo, puede dudarse de la corrección del fallo emitido por el TC. Como punto de partida, debe recordarse que el IMV se configura como una prestación incluida dentro de la asistencia social interna al sistema de Seguridad Social. Sobre la base de la doctrina constitucional previa, se ha reconocido la competencia estatal para configurar una prestación como el IMV sobre la base del art. 149.1.1.ª de la CE. Ahora bien, acto seguido se precisó que la ejecución y gestión de los fondos presupuestarios destinados a estas ayudas deberán hacerse respetando las competencias autonómicas. Solo se reconoció la posibilidad de trasladar la titularidad de la competencia de gestión al Estado cuando "la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas".

Aplicando la reserva competencial en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17.ª CE) no parece llegarse a una solución diferente. En cuanto a la competencia para determinar la legislación básica, debe recordarse que esta se limita a una competencia normativa y no de ejecución. Sin embargo, esta competencia es más amplia en el caso del régimen económico de la Seguridad Social. Sobre este otro elemento, la reserva estatal no solo incluye la competencia normativa, sino también las facultades de gestión y ejecución. No obstante, ello no impide la asunción de ciertas competencias en la materia por parte de las Comunidades Autónomas, tal y como incorporan muchos Estatutos de Autonomía.

Concretamente, estas facultades que pueden asumirse autonómicamente en materia 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". Además, estas facultades autonómicas deben "conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social".

Si consultamos la regulación del IMV, efectivamente, podemos deducir un marcado carácter reglado de esta prestación que podría considerarse impeditivo de que, una atribución de competencias de gestión a las CCAA, afectara a la unidad del sistema o perturbara su funcionamiento económico uniforme, al tiempo que impediría que se engendraran directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos.

En cualquier caso, este ha sido únicamente el primer obstáculo constitucional en la carrera iniciada por el IMV. El segundo de ellos está todavía pendiente de resolución, si bien respecto al traspaso de competencias íntegras a los territorios forales. Será interesante leer los argumentos esgrimidos para tratar de defender esta transferencia tras la STC 158/2021, así como el fallo que adopte finalmente el Tribunal Constitucional al respecto. La carrera continúa.

7. BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA IZQUIERDO, R.: "La gestión del ingreso mínimo vital y su transferencia a las comunidades autónomas de régimen foral", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 249, enero de 2022, versión electrónica.

AGUILERA IZQUIERDO, R.: "Régimen jurídico del Ingreso Mínimo Vital (I): título competencial", en VV.AA.: *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómica*, CAVAS MARTÍNEZ, F. y GARCÍA ROMERO, B. (Coords.) BOE, 2021, pp. 165-188.

AIBAR BERNAD, J.: "Los límites constitucionales para la transferencia de la Seguridad Social a las comunidades autónomas", *Trabajo y Derecho*, núm. 77, 2021, versión electrónica.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., y VILA TIERNO, F.: "Las competencias autonómicas en materia de protección social", *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pp. 245-273.

CABERO MORÁN, E.: "El marco normativo del ingreso mínimo vital dieciocho meses después", *Trabajo y Derecho*, núm. 84, diciembre de 2021, versión electrónica.

CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: "La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis", *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, número 23, 2005, pp. 103-128 (120-121).

FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, Consejo Económico y Social (CES), Madrid, 2002.

FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: "Concepto y ámbito subjetivo", en VV.AA.: *Ingreso Mínimo Vital*, SEMPERE NAVARRO, A.V. y GARCÍA GIL, M.B. (Dirs.), Aranzadi, 2021, pp. 19-60.

GALA DURÁN, C.: "El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes", *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado. Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, núm. 1, octubre 2020, pp. 111-155.

GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

HIERRO HIERRO, F.J.: "Elementos del procedimiento y otras cuestiones conexas (obligaciones derivadas y régimen de infracciones y sanciones", en VV.AA.: *Ingreso Mínimo Vital*, SEMPERE NAVARRO, A.V. y GARCÍA GIL, M.B. (Dirs.), Aranzadi, 2021, pp. 91-138.

MONEREO PÉREZ, J.J., RODRÍGUEZ INIESTA, G., y TRILLO GARCÍA, A.R.: *El ingreso Mínimo Vital en el sistema de protección social: estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, 2020.

MONEREO PÉREZ, J.L.: "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales", *Temas Laborales*, Vol. I, núm. 100, 2009, pp. 295-328.

OJEDA AVILÉS, A., "Caja única, federalismo de ejecución y déficit de la Seguridad Social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 445, abril de 2020, pp. 209-218.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Asistencia social y Seguridad Social: relaciones en un contexto económico adverso", *Diario La Ley*, núm. 7799, de 16 de febrero de 2012, versión electrónica.

RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: "Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social", *Relaciones Laborales*, Tomo II, 1988.

ROJO TORRECILLA, E.: "¿Es transferible la gestión económica de la Seguridad Social? Federalismo versus caja única", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 445, abril de 2020, pp. 219-227.

ROJO TORRECILLA, E.: "¿Tiene competencias ejecutivas la Generalitat de Cataluña para gestionar el Ingreso Mínimo Vital? No para el TC. Notas a la sentencia de 16 de septiembre de 2021 (con voto particular discrepante de una magistrada y un magistrado)", entrada de 29 de septiembre de 2021, disponible en http://www.eduardorojotorrecilla.es/2021/09/tiene-competencias-ejecutivas-la.html

SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El Ingreso Mínimo Vital. El sistema español de rentas mínimas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.