

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3941 *Pleno. Sentencia 19/2024, de 31 de enero de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 1937-2022. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso respecto de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, y la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que da una nueva redacción al primer párrafo de la citada disposición. Competencias sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social: constitucionalidad del precepto legal que atribuyen funciones a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra en relación con el ingreso mínimo vital.*

ECLI:ES:TC:2024:19

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1937-2022 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, y la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que da una nueva redacción al primer párrafo de la citada disposición. Ha comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado, el Gobierno de la Nación, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. Han formulado alegaciones los tres últimos. Ha sido ponente el presidente don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Mediante un escrito registrado en el Tribunal el 21 de marzo de 2022 más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados promovieron un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital; y contra la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que da una nueva redacción a la

citada disposición. En su redacción original, la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 tenía el siguiente tenor:

«Disposición adicional quinta. *Aplicación en los territorios forales.*

En razón de la especificidad que supone la existencia de haciendas forales, las comunidades autónomas de régimen foral asumirán con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que en esta Ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital en los términos que se acuerde antes del 31 de octubre de 2020.

En tanto no se produzca la asunción de las funciones y servicios a que hace referencia el párrafo anterior, se acordará 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 ingreso mínimo vital y que permitan la atención integral de sus beneficiarios en el País Vasco y Navarra.»

La disposición final trigésima de la Ley 22/2021 modificó el precepto transcrito en los siguientes términos:

«Disposición final trigésima. *Modificación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.*

Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida se modifica el primer párrafo de la disposición adicional quinta, que queda redactado como sigue:

"En razón de la especificidad que supone la existencia de haciendas forales, en relación con esta prestación, las comunidades autónomas de régimen foral asumirán, con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que en esta Ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social así como, en atención al sistema de financiación de dichas haciendas forales, el pago, en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital, en los términos que se acuerde."

El resto de la disposición adicional permanece con la misma redacción.»

Los recurrentes aducen que, como a la fecha de interposición de este recurso la disposición adicional quinta había sido reformada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, impugnan también esta última.

2. El escrito de interposición del recurso señala que, según el preámbulo de la Ley 19/2021, España es uno de los países de la Unión Europea en el que la distribución de la renta es más desigual. Asimismo, indica que, partiendo de este presupuesto, y al amparo de los arts. 41 CE y 9.2 CE, la Ley crea una «prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social» (art. 1) y se configura por el legislador estatal dentro de «la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva» (art. 2.2). Se afirma que el art. 25.1 de la Ley atribuye la competencia para el reconocimiento y control de esta prestación económica no contributiva de la Seguridad Social al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), aunque establece excepciones a esta regla, entre ellas la prevista en la disposición adicional quinta, que es la norma impugnada en el recurso. Los recurrentes aducen que esta norma supone la atribución íntegra al País Vasco y a Navarra de las competencias en materia de Seguridad Social con relación al ingreso mínimo vital (IMV). En su redacción inicial les otorgaba las funciones y servicios que corresponden, con carácter general, al INSS. La reforma de esta disposición, en atención al sistema de financiación de las haciendas locales, añade a estas competencias la relativa al pago de

la prestación. De este modo –sostienen los recurrentes–, la norma atribuye a las comunidades autónomas de régimen foral competencias absolutas respecto del IMV.

a) A continuación, se exponen los fundamentos jurídicos en los que se basa el recurso, que califica como competencial. Se aduce que, al atribuirse al País Vasco y a Navarra competencias en relación con una prestación pública no contributiva con cargo a la Seguridad Social, se infringe el art. 149.1.17 CE. Los demandantes invocan la doctrina constitucional que, a su juicio, avala el encuadramiento de la controversia en el ámbito material de la Seguridad Social. En concreto, citan las SSTC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 4, relativa al subsidio extraordinario de desempleo, y 158/2021, de 16 de septiembre, FJ 3, que abordó la competencia para la gestión del IMV.

En relación con el título competencial del art. 149.1.17 CE, tras el examen de la doctrina constitucional [cita las SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6; 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8 d); 7/2016, de 21 de enero, FJ 4, y 158/2021, FJ 4 a)], los recurrentes concluyen que la disposición objeto de controversia «rompe, por primera vez desde la aprobación de la Constitución, el régimen económico de la Seguridad Social para atribuir la totalidad de funciones y servicios de una prestación pública a cargo de la Seguridad Social a las haciendas forales del País Vasco y Navarra».

Igualmente, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal (entre otras, SSTC 148/2006, de 11 de mayo, y 195/2006, de 22 de junio, sintetizadas en la STC 139/2016, de 21 de julio, FJ 12), los demandantes argumentan que, en relación con las supuestas «especificidades» que suponen las haciendas forales, «el régimen de foralidad no presenta particularidad alguna en relación con el régimen económico de la Seguridad Social, ya que la foralidad se ciñe al régimen tributario, mientras que la Seguridad Social se configura como un sistema estatal de prestaciones públicas igual en todo el territorio nacional y que se financia mediante ingresos propios estatales que se integran en la caja única de la Seguridad Social». Sostienen que tanto el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) como la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) deben interpretarse de conformidad con la exégesis que del art. 149.1.17 CE ha realizado la jurisprudencia constitucional.

b) Según afirman los diputados recurrentes, la disposición controvertida, al prever la atribución a las haciendas forales de la totalidad de las competencias del INSS en relación con el IMV «está desapoderando al Estado y atribuyendo a esas dos comunidades competencias nucleares para garantizar el mantenimiento de la caja única de la Seguridad Social y la persistencia de un sistema único de prestaciones públicas en todo el territorio nacional con cargo a aquella Seguridad Social». Consideran, por ello, que la norma impugnada infringe el art. 149.1.17 CE. A su juicio, este precepto constitucional garantiza un régimen unitario de la caja única de la Seguridad Social que asegura una mínima igualdad en todo el territorio nacional en el disfrute de prestaciones públicas a cargo de la Seguridad Social. Entienden que la configuración del régimen público de Seguridad Social, «como único y unitario garante de la igualdad de todos los españoles en materia de derechos y obligaciones de Seguridad Social, incide también de manera muy relevante en la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen económico». Por esta razón sostienen que al Estado le corresponde la gestión o ejecución de los recursos económicos y la administración financiera. Aducen, además, que la competencia exclusiva estatal sobre esta materia no solo comprende la totalidad de las potestades normativas, sino también las facultades ejecutivas que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social –la relativa a la percepción de sus ingresos y la realización gastos– (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3) y, en general, todas las facultades de ejecución «necesarias para configurar un sistema materialmente unitario» (STC 195/1996, FJ 6).

Invocan la STC 158/2021, en la que, a propósito del IMV, se sostiene que el régimen económico de la Seguridad Social 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, «impidiéndose, de este modo, la existencia de diversas

políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas». Los recurrentes alegan también que el IMV, al ser una prestación no contributiva de la Seguridad Social, ha de financiarse a cargo de la caja única de la Seguridad Social (se citan las SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8, y la 33/2014, de 27 de febrero, FJ 8). Sostienen que el reconocimiento y pago de las prestaciones de Seguridad Social integran su régimen económico en cuanto suponen un gasto y una obligación a cargo de la caja única (citan las SSTC 124/1989, FJ 6; 104/2013, de 25 de abril, FJ 4, y 133/2019, FJ 5).

Aducen también que la STC 272/2015, de 17 de diciembre, FJ 3, ha señalado que la gestión de una prestación de Seguridad Social comprende «las potestades ejecutivas que la misma conlleva, incluidas las que afectan» al «régimen económico unitario de la Seguridad Social». Asimismo, sostienen que, según ha afirmado el Tribunal Constitucional, el Estado, en relación con su competencia exclusiva sobre «régimen económico», no solo retiene la totalidad de las competencias normativas, sino también las facultades de gestión o ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. Por todo ello, consideran que el art. 149.1.17 CE atribuye al Estado una gestión única que comprende, además de las funciones relativas a la gestión en sentido estricto (conocimiento y tramitación de solicitudes, supervisión de cumplimiento de los requisitos, revisión de actos relativos a la prestación de que se trate...), la ordenación jurídica del sistema de la Seguridad Social, interpretando la norma y disposiciones que le afecten en un mismo sentido en todo el territorio nacional. Afirman que, de acuerdo con la doctrina constitucional, el régimen público de Seguridad Social no es solo único, sino también unitario. Dentro del régimen único está incluida la totalidad de la acción protectora, tanto contributiva como no contributiva, para garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos.

c) La demanda señala que la especificidad de las haciendas forales no justifica que dichas comunidades autónomas asuman competencias en materia de gestión y pago del IMV. Citan la STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3, en la que se sostiene que «la idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la disposición adicional primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo, del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía».

Por último, alegan que la inconstitucionalidad de la disposición impugnada no queda desvirtuada por el hecho de que se aplaze la efectiva asunción de competencias por las comunidades autónomas de régimen foral hasta la suscripción del acuerdo previsto en el párrafo primero de esa disposición o del convenio al que alude el párrafo segundo de la misma. Al margen de que el efectivo ejercicio de la competencia dependa del oportuno acuerdo, lo que resulta indudable, la disposición adicional quinta es inconstitucional en cuanto, en contradicción con el art. 149.1.17 CE, habilita a los órganos del Estado para la ruptura de la unidad de caja de la Seguridad Social a través de un acuerdo o convenio.

Por todo ello, los diputados recurrentes solicitan al Tribunal que admita el recurso de inconstitucionalidad y, tras los trámites que procedan, dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 y de la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, que la modifica.

3. El Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó, por providencia de 7 de abril de 2022, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran conveniente. Por último, ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Por escrito registrado en el Tribunal el 28 de abril de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la mesa había acordado dar por personada a esta Cámara y ofrecer su colaboración a los efectos de lo previsto en el art. 88.1 LOTC. Asimismo, en dicha fecha tuvo entrada en el registro del Tribunal un escrito del presidente del Senado con análoga comunicación.

5. El 4 de mayo de 2022 el letrado de los servicios jurídicos centrales del Gobierno Vasco compareció ante el Tribunal y solicitó que se admitiera la personación de la Comunidad Autónoma del País Vasco como coadyuvante, en orden a la defensa de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, se le diera traslado del escrito de interposición del recurso y se le otorgara plazo para formular alegaciones.

6. El abogado del Estado, por escrito registrado en el Tribunal el 6 de mayo de 2022, se personó en nombre del Gobierno de la Nación y solicitó que, habida cuenta de la cantidad de asuntos pendientes ante esa Abogacía, se le concediera una prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más.

7. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 10 de mayo de 2022 se tuvo por personado al abogado del Estado y se le prorrogó en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones. Respecto del escrito presentado por el letrado del Gobierno Vasco solicitando que se le admitiera su personación en calidad de coadyuvante, se acordó dar traslado a la parte recurrente y al abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimaran conveniente.

8. El asesor jurídico-letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación del Gobierno de dicha comunidad solicitó, mediante escrito registrado el 19 de mayo de 2022, intervenir en este proceso constitucional de forma adhesiva, en calidad de coadyuvante, y que se le confiriera trámite para efectuar alegaciones. Por diligencia de ordenación de 20 de mayo de 2022 del secretario de justicia del Pleno se dio traslado del referido escrito a la parte recurrente y al abogado del Estado para que en el plazo de diez días formularan alegaciones.

9. Por escrito registrado en el Tribunal el 23 de mayo de 2022 el abogado del Estado formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso.

a) En primer lugar, aduce que la impugnación de la redacción originaria de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 carece de objeto, al haber sido derogada por la Ley 22/2021. Por ello, considera que esta impugnación ha de ser inadmitida. Por otra parte, pone de manifiesto que en el recurso no se argumenta sobre la inconstitucionalidad del segundo párrafo de la disposición adicional quinta, por lo que, al no haber cumplido los recurrentes la carga de justificar su impugnación, considera que no procede que el Tribunal lo examine. En consecuencia, las alegaciones que efectúa se ciñen al párrafo primero de la disposición adicional quinta en la redacción vigente.

b) El abogado del Estado considera que la disposición impugnada no conlleva una extensión del ámbito competencial de las comunidades del País Vasco y de Navarra al amparo de la disposición adicional primera CE. Entiende que, como ha afirmado la STC 158/2021, el IMV es de competencia exclusiva del Estado. No obstante, considera que las especialidades de las haciendas forales justifican la previsión que contiene la disposición adicional recurrida. Según sostiene, el particular régimen tributario que tienen el País Vasco y Navarra, que conlleva que estas comunidades ostenten competencias parciales para la regulación y exacción de los tributos concertados o convenidos, un régimen de autofinanciación de los gastos que se deriven del ejercicio de sus competencias y un sistema de cupo o aportación con el que las referidas comunidades deben contribuir a los gastos del Estado, lleva a que la disposición impugnada habilite para que, en virtud del principio de colaboración, la administración del Estado y las comunidades autónomas forales puedan concluir un acuerdo para la más eficaz aplicación del IMV.

El abogado del Estado cita otros supuestos de colaboración entre administraciones públicas que prevé la Ley 19/2021. Se refiere, en concreto, a los supuestos regulados en los arts. 25.2 y 32 y en la disposición adicional cuarta, en los que se prevé la posibilidad de que comunidades autónomas y entidades locales puedan suscribir convenios con fórmulas para la gestión del IMV. Por otra parte, recuerda que la STC 158/2021 hizo una llamada expresa a la colaboración entre administraciones públicas en la gestión de esta prestación.

Por todo ello, considera que la disposición adicional quinta no habilita una transferencia de competencias del INSS sobre el IMV, sino un modo de colaboración entre administraciones basado en sus características específicas –un sistema propio de gestión tributaria y de autofinanciación– que no son extrapolables a otras comunidades autónomas. En su opinión, este mecanismo de colaboración es conforme con la doctrina de la STC 158/2021.

c) El representante del Gobierno de la Nación aduce que las comunidades forales actúan como mandatarias del pago, con estricto cumplimiento de los criterios fijados por la ley que regula el IMV, por lo que la atribución de estas facultades no conlleva una ruptura del régimen de caja única de la Seguridad Social, ya que los requisitos para la obtención del IMV en los territorios forales son los mismos que en el resto. Esta disposición –a su juicio– solo prevé, con los condicionamientos establecidos por el Estado, un régimen de mandato de pago material que ejecutan las comunidades forales, sin perjuicio de que los correspondientes flujos financieros se articulen a través de su específico régimen financiero. Subraya, además, que la atribución de las facultades de tramitación del IMV al País Vasco y Navarra no les otorga ningún margen de discrecionalidad para valorar si procede o no reconocer la prestación, por lo que el ejercicio de las referidas facultades no afecta al principio de igualdad.

Las consideraciones expuestas llevan al abogado del Estado a solicitar que se inadmita el recurso respecto de la versión inicial de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 y se desestime el recurso en todo lo demás.

10. Por sendos escritos registrados en el Tribunal el 25 y el 31 de mayo de 2022 el abogado del Estado manifestó que no se oponía a la solicitud de personación en este proceso formulada por los gobiernos vasco y navarro.

Por escrito presentado en el Tribunal el 31 de mayo de 2022 la representación procesal de los diputados recurrentes adujo que no se oponía a la solicitud formulada por el Gobierno de Navarra para intervenir en calidad de coadyuvante.

Mediante providencia de 30 de junio de 2022 el Pleno acordó acceder a lo solicitado por los gobiernos vasco y navarro y, en consecuencia, tenerlos por comparecidos en el recurso de inconstitucionalidad en calidad de coadyuvantes del Gobierno de España, dándoles traslado del recurso de inconstitucionalidad y de los documentos presentados a fin de que en el plazo de quince días pudieran formular las alegaciones que considerasen necesarias en defensa de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

11. El Gobierno Vasco presentó su escrito de alegaciones el 21 de julio de 2022, interesando la desestimación del recurso.

a) Coincide con los diputados recurrentes en que la cuestión planteada en este recurso es estrictamente competencial. Entiende que la cuestión que ha de examinar el Tribunal es si la regulación que establece el precepto impugnado de la Ley que establece el IMV supone una vulneración de la caja única de la Seguridad Social.

A juicio de esta parte, las determinaciones contenidas en la disposición impugnada no presentan tachas de inconstitucionalidad. Alega que las Cortes Generales, en el marco de la Constitución, pueden configurar el modelo de protección social que mejor se adapte a cada momento y establecer las formas de gestión de este modelo que consideren procedente. Asimismo, pone de relieve que el IMV constituye una nueva prestación económica no contributiva de la Seguridad Social. La disposición impugnada

respeta el orden constitucional de competencias al atribuir a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra las funciones y servicios que la ley asigna organizativamente al INSS, así como las correspondientes al pago de esta prestación, en los términos que se acuerden con el Estado.

El letrado autonómico considera que los títulos competenciales implicados en el conflicto competencial que se suscita en este recurso son los previstos en el art. 149.1.17 y en la disposición adicional primera CE y, para el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el art. 18 y la disposición transitoria quinta EAPV. Esta es la conclusión a la que llegó la STC 158/2021, FFJJ 3 y 4, al afirmar que la prestación no contributiva del IMV tiene encaje en el art. 149.1.17 CE, en el que se establece la competencia exclusiva del Estado en «[l]egislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas». En las citadas normas estatutarias se establece la competencia del País Vasco en materia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Razona, además, que la disposición impugnada encuentra uno de sus fundamentos constitucionales en la singularidad que supone la existencia de las haciendas forales, así como en su sistema de financiación, lo que, según se afirma, supone una llamada al sistema de concierto económico anclado en la disposición adicional primera CE. Por ello, el Gobierno Vasco entiende que la Ley 19/2021 no ha hecho más que, atendiendo al mandato constitucional, preservar la singularidad del régimen foral en unos términos compatibles con la Constitución.

El escrito del Gobierno autonómico sostiene, en contra de lo que afirman los recurrentes, que no es aplicable el título contenido en el art. 149.1.1 CE, dado que al Estado le corresponde la competencia en materia de legislación básica de la Seguridad Social en virtud del art. 149.1.17 CE. Invoca la doctrina establecida en la STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9, en la que el Tribunal afirmó que la igualdad a preservar ex art. 149.1.1 CE queda subsumida en las competencias básicas que el art. 149.1 CE atribuye al Estado que, en el caso enjuiciado, son las del apartado 17.

El Gobierno Vasco señala que, como ha sostenido reiteradamente el Tribunal (cita la STC 195/1996, FJ 6), el art. 149.1.17 CE, contiene dos submaterias distintas: la Seguridad Social y su régimen económico. Indica que la STC 158/2021 no define claramente en cuál de estas dos materias tiene su encaje la prestación del IMV pero, en cualquiera de los dos casos, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene reconocidas competencias ejecutivas bastantes para llevar a cabo las funciones y servicios de gestión y pago del IMV, en los términos que se concierten con el Estado tal y como dispone la disposición controvertida en este proceso constitucional.

b) El letrado autonómico descarta que atente al reparto constitucional de competencias el que esa comunidad autónoma desarrolle las funciones ejecutivas de las prestaciones en los términos expuestos en la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, pues el libramiento del pago a los beneficiarios definidos en la normativa estatal es una función ejecutiva que no es necesaria «para configurar un sistema materialmente unitario» (cita las SSTC 133/2019 y 158/2021). Entiende, por otra parte, que la Ley 19/2021 ha establecido el régimen jurídico del IMV para todo el territorio nacional, sin posibilidad de desarrollo normativo por las comunidades autónomas y también ha fijado el modelo de gestión que, en el caso del País Vasco y Navarra, conlleva que estas comunidades realicen las funciones y servicios de gestión y pago, previo acuerdo con el Estado. El ejercicio de estas competencias por las comunidades autónomas forales no puede comprometer la unidad del sistema de Seguridad Social ni perturbar su funcionamiento uniforme.

Por otra parte, el Gobierno autonómico pone de manifiesto que el IMV es una nueva prestación económica no contributiva en el marco de un sistema dirigido hacia una progresiva acción protectora a la Seguridad Social. Esta evolución conlleva una participación más activa de las comunidades autónomas para la gestión de estas prestaciones no contributivas («modelo de gobernanza compartida»). En contra de lo que sostienen los recurrentes, este sistema ni quiebra la unidad del régimen económico

de la Seguridad Social ni es la primera vez que las comunidades autónomas gestionan y pagan prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. El Gobierno Vasco aduce que el mero libramiento del pago por la Comunidad Autónoma del País Vasco no supone la «quiebra de la unidad de régimen económico» o el «desgarro de la unidad de caja», máxime cuando el Estado dispone de variadas herramientas (normativas y coordinadoras) para reconducir cualquier uso torticero que pudiera hacerse.

Alega también que es un hecho incontestable que la Comunidad Autónoma del País Vasco ya gestiona y paga las pensiones no contributivas por jubilación e invalidez que la Ley 26/1990 reconoció como prestaciones de la Seguridad Social y es evidente que ello no ha ocasionado quiebra ni desgarro alguno de la unidad de caja de la Seguridad Social.

A continuación, el Gobierno Vasco expone cómo ha ido cambiando el marco de protección social que garantiza el art. 41 CE, destacando la evolución de la Seguridad Social «interna», a la que se han incorporado las prestaciones no contributivas (STC 158/2021). También alude a los hitos históricos en la materia del art. 149.1.17 CE, exponiendo las sentencias del Tribunal recaídas sobre ella. Asimismo, alude al régimen de financiación y de gestión específico para las prestaciones no contributivas, diferenciándolo del contributivo y efectúa un excursus sobre la evolución de otras acciones protectoras del Estado inicialmente integradas en la Seguridad Social y financiadas por la Tesorería General de la Seguridad Social.

El letrado autonómico sostiene, asimismo, que el art. 41 CE no prejuzga ningún modelo de la Seguridad Social. Es el legislador estatal, al regular las «bases del sistema» y su «régimen económico» quien debe configurar en cada momento la dimensión y contenido concreto que se haya querido dar a la llamada acción protectora pública de la Seguridad Social. Señala que el art. 41 CE concibe el sistema de Seguridad Social como una «función del Estado» de protección a los ciudadanos ante situaciones de necesidad. Salvada esta limitación, los derechos que los ciudadanos pueden tener en materia de Seguridad Social son de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de un amplio margen de configuración, por ejemplo, para establecer una gestión descentralizada de esta prestación no contributiva.

c) Por otro lado, el Gobierno Vasco aduce que los recurrentes no han argumentado por qué consideran que la norma impugnada conlleva el quebranto del sistema constitucional de la Seguridad Social. Se indica que en el momento de la aprobación del IMV el País Vasco ya tenía una experiencia acumulada de trece años distribuyendo los fondos de una ayuda social (renta de garantía de ingresos) configurada de modo muy parecido al IMV. Asimismo, reitera que el País Vasco lleva gestionando y pagando desde hace décadas las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez y financiándolas conforme al sistema del concierto económico. Aduce que la caja única de la Seguridad Social no se puede identificar como una incompatibilidad con la utilización de formas descentralizadas pues la centralización única no existe, ni siquiera en el seno de la Seguridad Social, ya que buena parte de su gestión se efectúa por entes colaboradores. Afirma que la decisión del legislador de crear una nueva prestación no contributiva y atribuirle a la Comunidad Autónoma del País Vasco, por sus especificidades forales, supone una continuidad del modelo definido en relación con las prestaciones no contributivas.

Invoca las SSTC 128/2016, FJ 9; 133/2019, FJ 5, y 158/2021, FJ 5, según las cuales las comunidades autónomas pueden gestionar íntegramente las prestaciones no contributivas si no se comprometen los principios constitucionales de la institución de la Seguridad Social y se suscribe un convenio, en el caso vasco previsto en la disposición transitoria quinta EAPV, en el que se coordinen la ejecución de estos servicios y funciones ejecutivas a desarrollar. Por tanto, la asunción de estas funciones y servicios no tienen lugar *ope legis*, sino que exige, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 158/2021, FJ 5, un convenio previo en el que se dispongan «los términos [en] que se acuerde» el traspaso.

d) El letrado del Gobierno Vasco termina recalcando que la norma impugnada no cuestiona la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social y se limita a establecer un sistema organizativo que no engendra desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social, pues las funciones asumidas por la comunidad autónoma, previo convenio (cita la STC 158/2021, FJ 5), son estrictamente de gestión, correspondiendo al Estado la competencia normativa y de coordinación.

Por último, rechaza la alegación de los recurrentes por la que la disposición impugnada, al prever un diferente régimen ejecutivo para las comunidades autónomas vasca y navarra vulnera la igualdad. Con cita de la STC 37/1987, alega que «el principio constitucional de igualdad no impone que todas las comunidades autónomas ostenten las mismas competencias». Las diferencias que puedan existir entre comunidades autónomas por la atribución de una tarea concreta de gestión no pueden vulnerar la igualdad de derechos y obligaciones de los beneficiarios del IMV. Además, la norma impugnada no transfiere una competencia inaccesible para otras comunidades autónomas, sino que se trata de una diferente intensidad en el ejercicio de la competencia de ejecución que se justifica en las singularidades constitucionales que las comunidades de régimen foral tienen en materia hacendística.

12. Por escrito registrado en el Tribunal el 29 de agosto de 2022 formuló sus alegaciones la Comunidad Foral de Navarra. Tras señalar que el título competencial específico en el que ha de encuadrarse la disposición impugnada es el previsto en el art. 149.1.17 CE, que atribuye a las comunidades autónomas competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social, alega que la medida no compromete la unidad del sistema ni su funcionamiento económico uniforme, ya que la titularidad de los recursos en esta materia es estatal y no permite a la Comunidad Foral el desarrollo de ninguna política propia en materia de Seguridad Social.

a) El Gobierno navarro considera que, de acuerdo con la doctrina constitucional, la delimitación precisa por el legislador del Estado del régimen de una prestación permite la descentralización de las funciones de reconocimiento, concesión y pago, al tratarse de «una actividad ejecutiva reglada en alto grado» (cita las SSTC 40/2019, de 27 de marzo, FJ 4; 100/2017, de 20 de julio, y 153/2019, de 25 de noviembre). Aduce, asimismo, que el hecho de que el abono material se lleve a cabo por la Comunidad Foral no afecta a los aspectos sustanciales que el Tribunal Constitucional ha considerado garantes de la unidad del régimen económico de la Seguridad Social pues, al tratarse de una prestación no contributiva, la mera actuación de abono no compromete la unidad del sistema, no perturba el funcionamiento económico uniforme ni la igualdad, ni tampoco pone en cuestión la titularidad estatal de los recursos de la Seguridad Social.

El letrado de la Comunidad Foral pone de manifiesto, por otra parte, que el art. 54 LORAFNA confiere de forma expresa a la Comunidad Foral la gestión del régimen económico de la Seguridad Social y que, por acuerdo de la junta de transferencias de 31 de marzo de 2022, Navarra ha asumido la gestión del IMV en términos respetuosos con las competencias del Estado.

Junto a ello, alude a que las comunidades autónomas ya gestionan las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez. Señala que la disposición adicional cuarta de la Ley 26/1990 establecía que dichas prestaciones no contributivas serían gestionadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales o, en su caso, por las comunidades autónomas estatutariamente competentes a las que se hubieran transferidos los servicios del referido organismo, autorizando, además, al Gobierno para que pudiera establecer con las comunidades autónomas los oportunos conciertos con el fin de que las pensiones no contributivas de la Seguridad Social pudiesen ser gestionadas por aquellas, que es el modelo que reproduce la disposición recurrida. Se indica que Navarra viene desempeñando, sin cuestionamiento alguno, las labores de reconocimiento y pago de las prestaciones no contributivas de jubilación y de invalidez con un sistema de

financiación similar al que se ha establecido respecto del IMV, a través del convenio económico.

b) Esta parte procesal justifica la atribución a las comunidades autónomas forales de las tareas ejecutivas previstas en la norma impugnada en las peculiaridades de su sistema de financiación, pues la compensación del coste se hará cuando haya de calcularse la aportación al Estado, con el correspondiente descuento. Así se deduce del acuerdo de la junta de transferencias administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra de 31 de marzo de 2022 por el que Navarra asumió la gestión y el pago del IMV.

La Comunidad Foral de Navarra finaliza sus alegaciones concluyendo que la norma que se impugna respeta la Constitución. Fundamenta esto en que la prestación la regula íntegramente el legislador estatal, siendo las tareas asumidas de mera ejecución, que no comprometen la unidad del sistema, ni su funcionamiento económico uniforme, ni la igualdad de los españoles, ni la titularidad de los recursos de la Seguridad Social. Al igual que el País Vasco, Navarra descontará de las aportaciones que realiza al Estado el importe correspondiente al IMV.

Las consideraciones expuestas llevan al letrado autonómico a solicitar la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad.

13. Mediante ATC 62/2023, de 21 de febrero, el Pleno aceptó la solicitud de abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, al amparo de lo previsto en los arts. 217 y 221 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por haber participado, en su anterior condición de ministro de Justicia, en el Consejo de Ministros en el que se aprobó el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, que después fue tramitado por las Cortes como proyecto de ley que dio lugar a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

14. Por medio del ATC 104/2023, de 7 de marzo, el Pleno rechazó la recusación formulada por don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales, en nombre y representación de los diputados recurrentes, del presidente del Tribunal, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y de las magistradas doña María Luisa Segoviano Astaburuaga y doña Laura Díez Bueso, para conocer del presente recurso de inconstitucionalidad.

15. Mediante providencia de 30 de enero de 2024 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 31 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Planteamiento.

Más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados promueven un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, y contra la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que modifica la anterior.

Los recurrentes consideran que las normas impugnadas, al otorgar a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra competencias en relación con el ingreso mínimo vital, que es una prestación pública no contributiva con cargo a la Seguridad Social, vulnera las competencias exclusivas que corresponden al Estado conforme al art. 149.1.17 CE. Según sostienen, al atribuir a dichas comunidades autónomas las funciones y servicios que la Ley 19/2021 reconoce al Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre la referida prestación, así como el pago, se vulnera el citado precepto constitucional y se rompe «por primera vez desde la aprobación de la Constitución» la caja única de la Seguridad Social, que es lo que permite garantizar un régimen único que asegure la igualdad de todos los españoles en materia de derechos y obligaciones de la Seguridad Social. Alegan que la atribución de estas competencias no puede justificarse, pese a lo que pretende la norma recurrida, en «la especificidad que

supone la existencia de haciendas forales», pues esta se ciñe al régimen tributario y no alcanza al sistema de Seguridad Social.

El abogado del Estado interesa la inadmisión del recurso en lo concerniente a la redacción originaria de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021. Respecto de la redacción vigente, considera que solo debe analizarse el párrafo primero, pues sobre el segundo los recurrentes no han satisfecho la carga de argumentar la contradicción con la Constitución. En cuanto al fondo, solicita que la impugnación se desestime porque la atribución de facultades de gestión a las comunidades forales prevista en el párrafo primero no conlleva una ruptura del régimen de caja única de la Seguridad Social ni de su régimen unitario. La disposición impugnada solo prevé, con los condicionamientos establecidos por el Estado, un régimen de mandato de pago material que ejecutan las comunidades forales, sin perjuicio de que los correspondientes flujos financieros se articulen a través de su específico sistema de financiación.

También solicitan la desestimación del recurso los letrados de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, que han comparecido como coadyuvantes del Gobierno de la Nación. Con argumentos sustancialmente coincidentes entre sí, razonan que los respectivos estatutos asumen competencias en materia de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», lo que es compatible con la unidad del sistema de Seguridad Social y con la titularidad estatal de sus recursos. Para garantizar esto, la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 remite a los términos que se acuerden con el Estado. Insisten en que dicho precepto establece el mismo procedimiento que se viene aplicando para la gestión de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez por las comunidades forales. Estas, en virtud de su específico sistema de financiación, asumen el pago de dichas pensiones, descontando del cupo o aportación el importe calculado conforme al régimen del concierto y convenio, y esto es justamente lo que ahora se establece para el IMV.

2. Delimitación del objeto.

Los diputados recurrentes impugnan la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, en su redacción originaria, así como en la dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, que modificó el párrafo primero de la anterior. Ambas redacciones han quedado reproducidas en el antecedente primero de esta resolución.

En relación con la incidencia de las modificaciones normativas en los procesos constitucionales, «es doctrina reiterada de este tribunal que la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos (por todas, SSTC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3; 190/2000, de 13 de julio, FJ 2; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3; 24/2002, de 31 de enero, FJ 4, y 16/2003, de 30 de enero, FJ 2)» (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3, por todas).

En este caso, los recurrentes han impugnado tanto la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 en su integridad como la disposición final trigésima de la Ley 22/2021 que modifica el primer párrafo de aquella. En la medida en que la controversia competencial suscitada por la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 permanece inalterable tanto en su versión original como en la versión modificada –la atribución al País Vasco y Navarra de competencias en relación con el IMV–, analizaremos dicho precepto en su vigente redacción.

3. Encuadramiento material y distribución competencial.

La controversia planteada en este proceso es exclusivamente competencial, por lo que, antes de nuestro enjuiciamiento, se debe determinar la materia en la que se encuadra y cómo se distribuyen las competencias sobre ella.

a) De acuerdo con la doctrina constitucional, el encuadramiento competencial ha de efectuarse atendiendo al específico contenido, sentido y finalidad de la norma examinada [SSTC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6; 21/2017, de 2 de febrero, FJ 2, y 100/2017, de 20 de julio, FJ 5 b)], sin que el Tribunal esté vinculado por las «incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento», ni tampoco por «el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso» (SSTC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10, y 133/2022, de 25 de octubre, FJ 3).

El Tribunal, en la STC 158/2021, de 16 de septiembre, FJ 3, ya se ha pronunciado sobre la materia en la que debe encuadrarse la prestación no contributiva del IMV. Según afirmó la referida sentencia, esta prestación «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». Y precisó, con cita de la STC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 4, referida al subsidio extraordinario de desempleo, que también es una prestación no contributiva, que estas 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"».

b) El reparto competencial en la materia de «Seguridad Social» está previsto en el art. 149.1.17 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «[l]egislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas». Según nuestra consolidada doctrina (por todas, STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6), en dicho precepto ha de distinguirse entre «legislación básica» y «régimen económico» como submaterias diferentes. En relación con la primera, corresponde a las comunidades autónomas el desarrollo de la legislación básica y el ejercicio de las competencias ejecutivas. En cambio, en la submateria «régimen económico» el Estado también conserva funciones ejecutivas, pues la atribución al Estado o a las comunidades autónomas del «régimen» en una determinada materia comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4, y 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3); pero implica también un *plus*: además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. Esto es lo que sucede en el caso del «régimen económico de la Seguridad Social» (STC 195/1996, FJ 6).

De la citada STC 158/2021, FJ 4, se infiere que los actos de gestión del IMV se enmarcan en el régimen económico de la Seguridad Social. Las competencias del Estado sobre dicho régimen económico fueron precisadas en la STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3, en los siguientes términos:

«[L]a 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. No basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la tesorería, de una a otra comunidad autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento. La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no 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. Por ello es competencia exclusiva del Estado, ejercida a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, "la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única", como se dice en el art. 1 del Real Decreto 1314/1984.»

c) Por lo que se refiere a las competencias autonómicas, el art. 18.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco dispone que en materia de Seguridad Social corresponderá a dicha comunidad autónoma:

«a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.

b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.»

La previsión anterior se desarrolla en la disposición transitoria quinta EAPV:

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

Por su parte, el art. 54.1 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, regula las competencias que asume la Comunidad Foral en materia de Seguridad Social en idénticos términos que el art. 18.2 EAPV ya transcrito. Estas previsiones y las equivalentes de otros estatutos de autonomía deben acomodarse a las competencias que también tiene el Estado para la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. En expresión de la STC 124/1989, FJ 3:

«[L]as 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.»

En este sentido, la STC 133/2019, FJ 5, enmarcó las competencias del País Vasco para la gestión del régimen económico de la Seguridad Social en el párrafo de la STC 124/1989, FJ 3, recién transcrito. Asimismo señaló, con cita de la STC 272/2015, de 17 de diciembre, FJ 3, que dichas competencias han de ponerse en relación con la disposición transitoria quinta EAPV, de modo que «la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, "dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad", precisa de la suscripción de los oportunos convenios en el seno de la comisión mixta de transferencias

creada para la aplicación del Estatuto de Autonomía para el País vasco, "según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios". A dichos convenios les corresponde especificar –prosigue la STC 133/2019, FJ 5– «las concretas facultades que puede asumir la Comunidad Autónoma del País Vasco sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social» recordando 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» (STC 141/2016, de 21 de julio, FJ 7, con cita de las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 23, y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 2).

En definitiva, las comunidades autónomas que asuman en sus estatutos la competencia de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», como es el caso del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, podrán realizar, previo convenio con el Estado, aquellos actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social que no comprometan la caja única ni el modelo unitario de Seguridad Social.

4. Enjuiciamiento (I). Asunción por las comunidades autónomas forales de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Seguridad Social en relación con la prestación del IMV. Desestimación.

Una vez constatado que la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen asumidas estatutariamente competencias de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», y perfilados los límites aplicables –caja única y modelo unitario–, estamos ya en disposición de analizar la norma impugnada.

La disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, prevé que las comunidades autónomas de régimen foral asumirán en relación con el IMV: (i) «las funciones y servicios correspondientes que en esta Ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social»; así como (ii) «el pago»; en ambos casos, «en los términos que se acuerde».

En este fundamento jurídico enjuiciaremos la asunción de las funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social respecto del IMV (primer inciso); y en el siguiente el pago de la prestación (segundo inciso).

a) Las funciones y servicios correspondientes al INSS que asumen las citadas comunidades son, en síntesis, la iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV. Dichas actividades no se refieren a la gestión de la tesorería (recaudación y pagos) de la Seguridad Social, que no está atribuida al INSS como entidad gestora de la Seguridad Social [art. 66.1 a) del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS)], sino a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), ente diferenciado que personifica la caja única del sistema, según verificó la STC 124/1989, FJ 3, de continua cita, cuando afirmó que «la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y [la] disponibilidad directa sobre esos fondos propios [...] se articula a través y por medio de la Tesorería General de la Seguridad Social».

Así se plasma en el TRLGSS, que conceptúa a la TGSS «como *caja única* del sistema de la Seguridad Social» (art. 21.1) y la describe como «servicio común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y *caja única*, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias» (cursivas añadidas), que tiene a su cargo «la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social» (art. 74.1). Dichos preceptos son desarrollados por el Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la TGSS, ya vigente al aprobarse la STC 124/1989 y al que esta alude expresamente.

Por tanto, no refiriéndose las funciones y servicios atribuidos al País Vasco y a Navarra, a la TGSS, no se menoscaba la caja única que «se articula a través y por medio» de ella (STC 124/1989, FJ 3).

b) Por lo que se refiere a la necesidad de preservar el «modelo unitario» de la Seguridad Social, debemos comprobar que las funciones y servicios del INSS que se confieren tampoco «compromete[n] la unidad del sistema o perturba[n] su funcionamiento económico uniforme, ni cuestiona[n] la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendra[n] 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», como exige la STC 124/1989, FJ 3, de repetida cita.

En este punto debe subrayarse que la normativa que habrán de aplicar la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de las competencias de iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV es íntegramente estatal (Ley 19/2021 y normas que la desarrollen). Además, para garantizar una interpretación y aplicación uniforme de esta normativa, en el acuerdo al que se supedita la asunción de funciones se han de especificar las concretas facultades que pueden ejercer «sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social» (STC 133/2019, FJ 5).

En este sentido, en los convenios suscritos con las comunidades autónomas forales para la asunción de la gestión del IMV (acuerdo de la comisión mixta de transferencias administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, y acuerdo de la junta de transferencias administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra, de 31 de marzo de 2022), el Estado se ha reservado, entre otras, «[l]a garantía de la unidad de criterio mediante la fijación por parte del Estado de criterios normativos e interpretativos homogéneos para la efectividad y eficacia del sistema en orden a garantizar la unidad del régimen económico de la Seguridad Social, el principio de solidaridad y la igualdad de todos los ciudadanos en la satisfacción de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social»; así como «la función interventora en la modalidad del control financiero posterior, para determinar que los actos dictados por la Comunidad Autónoma del País Vasco/Comunidad Foral de Navarra se adecuan a los principios de legalidad, economía y eficiencia» [apartado tercero del convenio con el País Vasco y apartado C) del convenio con Navarra].

Asimismo, los mencionados convenios establecen diversas obligaciones a cargo de las comunidades forales, como la de garantizar la actualización del sistema de la «tarjeta social digital», comunicar mensualmente los datos de los beneficiarios del IMV y suministrar información con fines de evaluación, estadística y seguimiento del sistema por el Estado [apartado cuarto del convenio con el País Vasco y apartado D) del convenio con Navarra].

De este modo, la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 impugnada se inscribe en lo que afirma la STC 158/2021, FJ 5, según la cual las comunidades autónomas pueden «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 [el INSS]», no sin advertir que corresponde al Estado determinar «el modelo de gestión», así como «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»; mecanismos que han recogido los convenios anteriormente mencionados.

c) Por último, convenimos con las representaciones de los gobiernos vasco y navarro en que el modelo de gestión del IMV definido por el Estado en la disposición impugnada reproduce el que se viene aplicando para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Estas son, al igual que el IMV, prestaciones de carácter no contributivo integradas en la caja única de la Seguridad Social [como confirma la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8 d)], lo cual no ha impedido su gestión por las comunidades autónomas, ya desde su creación por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre

(disposición adicional cuarta, actualmente sustituida por el art. 373 TRLGSS). De la competencia autonómica para la gestión de dichas pensiones se ha hecho eco el Tribunal en las SSTC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 A), y 158/2021, FJ 5, constatando que la Comunidad Autónoma de Cataluña, a la que se refieren dichas resoluciones, cuenta con título jurídico bastante para su reconocimiento y gestión.

En conexión con esto, baste reseñar que por medio del art. 81 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, el Estado ha extendido a todas las comunidades autónomas la posibilidad de asumir, previo convenio, la gestión de la prestación del IMV que corresponde al INSS, conforme al modelo en vigor para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

En consideración a lo expuesto, debemos concluir que la previsión del primer inciso de la disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, se ajusta a la distribución de competencias establecida en el art. 149.1.17 CE, desestimándose la impugnación.

5. Enjuiciamiento (y II). Asunción del pago de la prestación del IMV. Desestimación.

El segundo aspecto controvertido es el que atribuye a las comunidades forales el pago de la prestación del IMV (segundo inciso de la disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021).

a) Pese a que, según el tenor del precepto, el País Vasco y Navarra asumen el pago del IMV «en atención al sistema de financiación de dichas haciendas forales», debemos dar la razón a los diputados recurrentes cuando afirman que las comunidades autónomas de régimen foral no tienen ninguna especialidad respecto de «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social», puesto que esta competencia corresponde a las comunidades autónomas que, con la misma o análoga expresión, la hayan asumido en sus estatutos. Según hemos constatado en el fundamento jurídico anterior, con base en dicha previsión estatutaria, las comunidades autónomas de régimen común vienen ejerciendo las competencias de gestión de otras prestaciones no contributivas, como también se ha previsto que lo hagan respecto del IMV (a través del citado art. 81 del Real Decreto-ley 8/2023).

Ahora bien, el sistema de financiación foral sí juega un papel diferencial en cuanto a la ejecución material del pago de la prestación. Como recuerdan el abogado del Estado y las representaciones de los gobiernos autonómicos coadyuvantes, las relaciones financieras de las comunidades autónomas forales con el Estado se rigen por el sistema foral tradicional de concierto y convenio económico, previsto en el art. 41 EAPV, desarrollado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto, y en el art. 45 LORAFNA, desarrollado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el convenio. En esencia, este sistema consiste en que dichas comunidades recaudan la práctica totalidad de los tributos generados en su territorio e ingresan al Estado una cantidad (cupos –País Vasco– y aportación –Navarra–) para financiar las competencias estatales. Esta singularidad les permite asumir el pago del IMV y descontar del cupo y de la aportación la cantidad que corresponde conforme a las reglas del concierto y del convenio.

De acuerdo con lo expuesto, los acuerdos suscritos para la asunción de esta competencia, citados en el fundamento jurídico anterior, especifican el régimen financiero de la gestión del pago de la prestación del IMV por las comunidades forales. En concreto, establecen que la respectiva comunidad dispondrá de una cantidad determinada mediante la aplicación del porcentaje correspondiente al índice de imputación utilizado para el cálculo del cupo y aportación al gasto total a nivel estatal por el IMV y dicho importe será objeto de compensación en el cálculo del cupo y aportación a satisfacer al Estado [apartado quinto, puntos 1 y 2, del concierto con el País Vasco y apartado E), puntos 1 y 2, del convenio con Navarra].

Así pues, de la caja única de la Seguridad Social que gestiona la TGSS no se desgaja la porción correspondiente a las comunidades vasca y navarra –como sostienen los diputados recurrentes–, sino que estas afrontan el pago de la prestación conforme a su específico sistema de financiación foral, sin menoscabo de la TGSS ni de la titularidad estatal de sus fondos.

La ejecución del pago por las comunidades autónomas forales también preserva el modelo unitario de Seguridad Social aplicable a dicha actividad material. A tal efecto, en los convenios suscritos se prevé aplicar «procedimientos de pago similares a los utilizados por la Seguridad Social, con nóminas mensuales, nóminas no abonables, cruces de fallecidos y retrocesión de prestaciones abonadas, que aseguren una adecuada gestión de los fondos públicos» [apartado cuarto del concierto con el País Vasco y apartado D) del convenio con Navarra].

b) Al igual que hemos constatado en el fundamento jurídico anterior para el reconocimiento de la prestación, la asunción del pago por las comunidades forales replica el modelo en vigor para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez en dichos territorios. En las comunidades autónomas de régimen común dichas pensiones también se gestionan y reconocen por la administración autonómica pero el pago sigue realizándolo la TGSS (art. 21.2 de la Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social). Sin embargo, y en atención al sistema de financiación foral, el País Vasco y Navarra no solo asumieron la gestión y reconocimiento de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez –como el resto de comunidades autónomas–, sino también el pago. Así se estableció al traspasar a dichas comunidades las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales mediante los Reales Decretos 1476/1987, de 2 de octubre, para el País Vasco y 1681/1990, de 28 de diciembre, para Navarra. En ellos se dispone que las comunidades forales se hacen cargo de las prestaciones del sistema de servicios sociales de la Seguridad Social, incluidas las citadas pensiones no contributivas, con sus recursos tributarios y mediante descuento del cupo y aportación [apartado G) del anexo del Real Decreto 1476/1987 y apartado 7 del anexo del Real Decreto 1681/1990], de forma análoga a como se ha instrumentado el pago de la prestación del IMV.

Por consiguiente, toda vez que no hay menoscabo de la caja única ni del régimen unitario de la Seguridad Social, la impugnación del inciso referido al pago de la disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, también debe ser desestimada.

c) Finalmente, en relación con el párrafo segundo de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, el abogado del Estado planteó un óbice procesal, al entender que los recurrentes no habían satisfecho la carga de argumentar su contradicción con la Constitución.

Este párrafo prevé una encomienda de gestión a las comunidades forales, en tanto no se produzca la asunción de funciones y servicios a que se refiere el párrafo primero. Dada la naturaleza instrumental de dicha previsión respecto del núcleo central de la controversia competencial, la objeción del abogado del Estado no puede estimarse.

Dicho esto, habiendo desestimado la impugnación contra el párrafo primero, procede la misma decisión respecto del párrafo segundo, pues la encomienda de gestión solo incluye actuaciones «de carácter material o técnico» (art. 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público), como fórmula provisional y transitoria mientras se suscribe el acuerdo de asunción de funciones y servicios previsto en el párrafo primero; lo que –como hemos indicado anteriormente– ya se ha hecho tanto con la Comunidad Autónoma del País Vasco como con la Comunidad Foral de Navarra.

Con base en todo lo expuesto, debemos desestimar íntegramente el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021.

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 íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.