

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6674 *Pleno. Sentencia 32/2024, de 28 de febrero de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 2061-2022. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular 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, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. Competencias sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social: STC 19/2024 (constitucionalidad del precepto legal que atribuye 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:2024:32

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, 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. 2061-2022 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular 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 el año 2022. Han 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 la magistrada doña Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. Mediante un escrito registrado en el Tribunal el 24 de marzo de 2022 más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular 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, 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.

La disposición impugnada tiene el siguiente tenor:

«Disposición adicional quinta. Aplicación en los territorios forales.

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.

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.»

2. El escrito de demanda considera que la disposición impugnada infringe los arts. 149.1.17, 41, 14, 149.1.1 y la disposición adicional primera CE, por las razones siguientes:

a) El ingreso mínimo vital no es una prestación de asistencia social sino que forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, como prestación económica en su modalidad no contributiva, configurado como un derecho subjetivo de ámbito nacional para eliminar las desigualdades territoriales en cumplimiento del art 41 CE.

Esta prestación pretende corregir la diversidad territorial de prestaciones de garantía de ingresos, advertida por numerosos informes de organismos nacionales y europeos, no solo en cuanto a la regulación material sustantiva, sino también en cuanto a las fórmulas de gestión.

La naturaleza del ingreso mínimo vital como prestación no contributiva de Seguridad Social supone que su encuadramiento competencial no es el de la asistencia social (art. 148.1.20 CE) sino el de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social», en relación con los respectivos estatutos de autonomía.

La reciente STC 158/2021, de 16 septiembre, recoge y confirma toda la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.17 CE, aplicándola de manera concreta a la controversia competencial suscitada respecto a la gestión del ingreso mínimo vital. De acuerdo con dicha doctrina, corresponde al Estado el establecimiento de un «régimen público» de Seguridad Social unitario y estable en todo el territorio nacional que garantice la igualdad de todos los españoles en sus derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social, con independencia del territorio donde residan, y la preservación de la solidaridad financiera y caja única de titularidad estatal para impedir la existencia de diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas.

b) La norma impugnada infringe el art. 149.1.17 CE en relación con la competencia exclusiva estatal sobre la «legislación básica» de Seguridad Social. Dicha competencia no solo incluye la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones, sino también su modelo de gestión, para evitar que las distintas regulaciones o modelos de gestión establecidos por cada una de las comunidades autónomas generen desigualdades.

El Estado no solo está facultado sino también obligado a ejercer dicha competencia con un sentido y contenido que se correspondan con la finalidad para la que se atribuye, es decir, una gestión única que garantice la igualdad en todo el territorio nacional. Es decir, respecto al modelo de gestión de una prestación, que obedece a la necesidad de articularla de manera única y uniforme en todo el territorio nacional, el Estado no podría ampararse en su competencia sobre legislación básica, para articular un modelo completamente contrario, que distinguiera entre varios modelos de gestión, diferenciando a dos comunidades autónomas respecto al resto.

Por lo tanto, el Estado no solo puede sino que debe ejercer las competencias exclusivas atribuidas por el art. 149.1.17 CE, sin admitirse su renuncia, directa o indirecta, en favor de ninguna comunidad autónoma.

c) Junto a la competencia para regular la «legislación básica», el art. 149.1.17 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «régimen económico de la Seguridad Social». La STC 124/1989, de 7 de julio, confirmó la necesidad de que la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) sea el instrumento idóneo para salvaguardar y hacer efectivos «los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja» (FJ 3), que se garantizan mediante la titularidad de la caja única por parte del Estado (art. 21 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social y art. 1.1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social).

El ingreso mínimo vital se financia mediante aportaciones tributarias que integran el patrimonio y la caja única de la Seguridad Social, titularidad de la TGSS. En cuanto la gestión de esta prestación incluye actuaciones susceptibles de generar obligaciones a cargo de la caja única, su gestión forma parte del «régimen económico» de la Seguridad Social, correspondiendo al Estado las competencias normativas como las de ejecución, en garantía de un sistema materialmente unitario.

Por lo tanto, la gestión del ingreso mínimo vital, prestación no contributiva de Seguridad Social, en cuanto supone el ejercicio de una competencia susceptible de generar obligaciones a cargo de la caja única, integra plenamente el régimen económico de la Seguridad Social, por lo que debe atribuirse de manera exclusiva al Estado.

Lo anterior no supone desconocer las competencias de las comunidades autónomas, pues como dijo la STC 124/1989, FJ 3, estas podrán asumir aspectos instrumentales «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».

Por consiguiente, las competencias autonómicas «quedarían limitadas a aquellos aspectos instrumentales que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social» (STC 158/2021, FJ 5) y para las que la ley ya prevé fórmulas y convenios de colaboración. En relación con las comunidades autónomas de régimen foral, la propia ley contempla, además, que las haciendas forales desempeñen, en sus respectivos territorios forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco, las funciones que en el resto del Estado se atribuyen a la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Esta particularidad en la gestión del ingreso mínimo vital se entiende en el marco de la colaboración de las administraciones tributarias, estatal o forales, con el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), pero no justifica ninguna transferencia de esas funciones sino, todo lo contrario, evidencia que esa especificidad que supone la existencia de haciendas forales a la que alude la disposición adicional quinta, se atiende suficientemente sin necesidad de aquella transferencia.

Por consiguiente, si el Tribunal Constitucional ha considerado que la gestión del ingreso mínimo vital implica potestades ejecutivas que afectan al régimen económico del sistema, debiendo atribuirse al Estado (a través del INSS) todos los aspectos relativos al reconocimiento de la prestación, sin que ello suponga la vulneración del Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 158/2021), igual conclusión debe alcanzarse respecto a las comunidades autónomas de régimen foral, cuyos preceptos estatutarios coinciden literalmente con el catalán.

d) La disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 también vulnera el art. 149.1.17 CE, en la medida en que justifica la transferencia de la gestión del ingreso mínimo vital por la especificidad que supone la existencia de haciendas forales en País Vasco y Navarra, especificidad que deriva de los derechos históricos contemplados en la disposición adicional primera CE. Pero esta disposición no constituye un título competencial adecuado para ninguna transferencia en materia de Seguridad Social, por cuanto las especialidades fiscales o tributarias resultan completamente ajenas a la configuración constitucional del sistema de Seguridad Social y a su delimitación

competencial, sin que puedan alterar el alcance y contenido de las competencias exclusivas del Estado reconocidas por el art. 149.1.17 CE.

El régimen foral se caracteriza porque los territorios históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario, con competencias sobre la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos, mientras que, por su parte, dichas comunidades autónomas contribuyen a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad denominada «cupos» o «aportación».

Hasta aquí llegan las especialidades de las haciendas forales, sin que quepa su extensión o proyección a otros ámbitos. En particular, tampoco constituye justificación suficiente y proporcionada, en relación con la situación de necesidad que se trata de atender, para articular una gestión diferenciada del ingreso mínimo vital. Aunque la STC 90/1989, de 11 de mayo, justificó una diferencia territorial en materia de Seguridad Social cuando haya una situación de necesidad que afecte de manera especial a los residentes en un territorio, dicha situación excepcional no concurre en el caso de los residentes en el País Vasco y Navarra. En realidad, la especificidad de las haciendas forales en relación con la gestión del ingreso mínimo vital ya se ha previsto por el propio legislador en la Ley 19/2021, mediante la atribución de las funciones que las haciendas forales ejercen en sus respectivos territorios en sustitución de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

e) Por último, los diputados recurrentes sostienen que la disposición impugnada es contraria a los arts. 14 y 149.1.1 CE, en relación con el principio de igualdad y el art 41 CE.

De acuerdo con el art. 14 CE, los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, mientras que, según el art. 149.1.1 CE, el Estado tiene 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.

Por su parte, el art. 41 CE establece la obligación de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

La STC 158/2021 recuerda que la gestión del ingreso mínimo vital por el INSS viene a garantizar que el acceso a la prestación y su disfrute por parte de los ciudadanos se produzcan de forma igualitaria y homogénea en todo el territorio nacional. Cualquier fórmula de gestión diferenciada, de acuerdo con la doctrina constitucional, debería justificarse por razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger, lo que no concurre en las comunidades autónomas forales, cuyos residentes (potenciales beneficiarios) no sufren una situación de necesidad que haya de atenderse de manera especial.

Configurado el ingreso mínimo vital como un derecho subjetivo, su titularidad no corresponde a los territorios sino a los ciudadanos y cualquier legislador, autonómico o estatal, debe abstenerse de introducir cualquier diversidad regulatoria, sustantiva o de gestión, susceptible de generar desigualdad. La territorialización de la gestión de la Seguridad Social puede generar diferencias arbitrarias en relación con los beneficiarios dependiendo de la comunidad autónoma en la que residan. Al desprenderse el legislador estatal de las competencias gestoras que tiene atribuidas en exclusiva, se conculca el principio de igualdad recogido en los preceptos indicados.

La demanda finaliza reiterando que debe declararse la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, por infringir los arts. 149.1.17, 41, 14, 149.1.1 y la disposición adicional primera CE.

3. El Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, 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 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, pone de manifiesto que en el recurso no se argumenta nada sobre la inconstitucionalidad del segundo párrafo de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, por lo que, al no haber cumplido los recurrentes la carga de justificar su impugnación 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 norma 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 ingreso mínimo vital 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 ingreso mínimo vital.

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, 32 y en la disposición adicional cuarta, en los que se prevé la posibilidad de que las comunidades autónomas y entidades locales puedan suscribir convenios con fórmulas para la gestión del ingreso mínimo vital. 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 ingreso mínimo vital, 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 ingreso mínimo vital, 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 ingreso mínimo vital 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 ingreso mínimo vital 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 del segundo párrafo 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 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.

11. Mediante providencia de 30 de junio de 2022 el Pleno acordó a 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.

12. El representante del 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. Subraya que la demanda no se posiciona claramente sobre si el título competencial en juego es el de «legislación básica» o el de «régimen económico» de Seguridad Social. 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 ingreso mínimo vital 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 ingreso mínimo vital 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 Estatuto de Autonomía para el País Vasco (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 ingreso mínimo vital 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 ingreso mínimo vital 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 ingreso mínimo vital, 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 ejerza 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 ingreso mínimo vital 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 ingreso mínimo vital 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 del régimen económico ni 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 alguna 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 recaídas sobre ella. Asimismo, alude al régimen de financiación y de gestión específico para las prestaciones no contributivas, diferenciándolo del contributivo, y hace un excursus sobre la evolución de otras acciones protectoras del Estado inicialmente integradas en la Seguridad Social y financiadas por la TGSS.

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 ingreso mínimo vital 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 ingreso mínimo vital. 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. Afirmar 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 disponga «los términos [en los] 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 las comunidades autónomas por la atribución de una tarea concreta de gestión no pueden vulnerar la igualdad de derechos y obligaciones de los beneficiarios del ingreso mínimo vital. Además, la norma impugnada no transfiere una competencia inaccesible para otras comunidades autónomas, sino que solo hay 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.

13. 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 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra 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 ingreso mínimo vital 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 contributiva de jubilación y de invalidez con un sistema de financiación similar al que se ha establecido respecto del ingreso mínimo vital, 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 ingreso mínimo vital.

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 ingreso mínimo vital.

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

14. Mediante ATC 14/2024, de 13 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.

15. Mediante providencia de 27 de febrero de 2024, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

Más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular 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, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, precepto que ha quedado reproducido en el antecedente primero de esta resolución.

a) Los recurrentes consideran que la disposición impugnada, al otorgar a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra competencias en relación con el ingreso mínimo vital vulnera las competencias exclusivas que corresponden al Estado conforme al art. 149.1.17 CE. Asimismo, alegan que se vulnera la disposición adicional primera CE, pues este precepto no contiene un título competencial adecuado para una transferencia en materia de Seguridad Social. Por último, denuncian la vulneración de los arts. 14, 41 y 149.1.1 CE, en relación con el principio de igualdad.

El abogado del Estado considera que solo debe analizarse el párrafo primero de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, pues sobre el segundo los recurrentes no han satisfecho la carga de argumentar la contradicción con la Constitución. En cuanto al fondo, solicita que se desestime la impugnación porque la atribución de facultades de gestión a las comunidades forales no conlleva una ruptura del régimen de caja única de la Seguridad Social ni de su modelo unitario. La disposición impugnada solo prevé, con

los condicionamientos establecidos por el Estado, un 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 los letrados de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, que han comparecido como coadyuvantes del Gobierno. 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 ingreso mínimo vital.

b) La disposición impugnada ha sido ya enjuiciada por este tribunal en la STC 19/2024, de 31 de enero, que ha desestimado íntegramente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1937-2022 interpuesto contra ella por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados.

Siendo los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos en ambos procesos sustancialmente coincidentes, procede resolver el presente recurso aplicando la doctrina de dicha sentencia.

2. Desestimación por remisión a la STC 19/2024, de 31 de enero.

a) Debemos comenzar dando por reproducido el fundamento jurídico 3 de la STC 19/2024 sobre el encuadramiento material y la distribución competencial aplicable. En dicho fundamento jurídico hemos considerado, con base en la STC 158/2021, de 16 de septiembre, FJ 3, que los actos de gestión del ingreso mínimo vital se enmarcan en el «régimen económico» de la Seguridad Social. Y hemos concluido, de acuerdo con las SSTC 124/1989, de 7 de junio, FJ 3, y 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5, que 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 que no comprometan la caja única ni el modelo unitario de Seguridad Social.

b) A partir de la conclusión anterior, hemos razonado que la previsión de que las en sus Estatutos de régimen foral asumirán «las funciones y servicios correspondientes que en esta ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social» (primer inciso del párrafo primero de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021) no menoscaba la caja única, pues no afecta a las funciones de la Tesorería General de la Seguridad Social. Y tampoco afecta al modelo unitario porque no compromete la unidad del sistema; ni perturba su funcionamiento económico uniforme; ni cuestiona la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social; ni engendra 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 19/2024, FJ 4, con cita de la STC 124/1989, FJ 3).

Asimismo, en la mencionada STC 19/2024 hemos enjuiciado el segundo inciso del párrafo primero de la disposición impugnada, referido al pago de la prestación del ingreso mínimo vital por la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. Tras aclarar que la disposición adicional primera CE no reconoce ninguna especialidad respecto de «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social», puesto que esta competencia corresponde a todas las comunidades autónomas que, con la misma o análoga expresión, la hayan asumido en sus estatutos, hemos indicado que el régimen de financiación foral sí juega un papel diferencial en cuanto a la ejecución material del pago. Dicho régimen permite a las comunidades forales asumir el pago del

ingreso mínimo vital y descontar del cupo y de la aportación la cantidad que corresponde conforme a las reglas del concierto y del convenio, tal y como se viene haciendo con las pensiones no contributivas de jubilación de invalidez de la Seguridad Social, desde su creación por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre (STC 19/2024, FJ 5).

A la misma conclusión debemos llegar aquí, reiterando que ninguno de los incisos del precepto impugnado vulnera la distribución de competencias establecida en el art. 149.1.17 CE, ni la disposición adicional primera CE, alegada por los diputados recurrentes del Grupo Parlamentario Popular.

Lo anterior también nos lleva a desestimar la invocación del art. 149.1.1 CE que hacen los recurrentes, ya que «la igualdad a preservar ex artículo 149.1.1 CE queda, en casos como este, subsumida y garantizada mediante unas u otras de las competencias básicas que el propio artículo 149.1 atribuye al Estado, esto es, para el caso actual, a través de las competencias estatales sobre Seguridad Social que el Estado ostenta en virtud del apartado 17 de dicho precepto» (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9).

Igualmente, debemos descartar la vulneración de los arts. 14 y 41 CE que plantea la demanda. Por una parte, ya se ha indicado que la previsión impugnada «no engendra 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», por lo que no hay infracción del art. 14 CE. Por otra, tampoco se menoscaba el «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos», garantizado por el art. 41 CE, toda vez que el modelo unitario de Seguridad Social no queda afectado por la norma recurrida (STC 19/2024, FFJJ 4 y 5).

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 ya se ha hecho tanto con la Comunidad Autónoma del País Vasco como con la Comunidad Foral de Navarra [STC 19/2024, FJ 5 c)].

Con base en lo razonado, el recurso se desestima íntegramente.

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 Popular 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 el año 2022.

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

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