

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

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

Las razones de esta opinión disidente se expresan como sigue.

*1. Precisiones sobre la delimitación competencial*

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

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

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

de prestaciones de renta mínima, en particular las autonomías que habían reforzado su posición como garantes de los derechos sociales de la ciudadanía. Por tanto, cuando el Gobierno aprueba el Real Decreto-ley 20/2020, asumiendo la responsabilidad del Estado en relación con la erradicación de la pobreza y la superación de la desigualdad económica causante de muchas desigualdades sociales, varias comunidades autónomas tenían su propia regulación al respecto, en ejercicio de sus propias competencias en este ámbito. En el caso de Cataluña, se reguló por primera vez este tipo de ayuda, bajo la denominación de renta mínima de inserción, en la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción, derogada posteriormente por la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, siendo esta última la denominación actual de la ayuda equivalente al IMV en la comunidad autónoma de Cataluña. El derecho a esta renta mínima de inserción es reconocido como tal en el art. 24. 3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que se refiere a los derechos en el ámbito de los servicios sociales reconociendo que “las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen”.

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

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

las segundas la asistencia social “externa”. Un razonamiento tal podría deducirse de la sentencia, pero no aparece adecuadamente formulado.

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

A mi juicio, la explicación sobre delimitación competencial que se contiene en el FJ 3 i) y se desarrolla de nuevo en el FJ 5, no refleja adecuadamente las posibilidades que ofrece la distribución territorial de competencias en esta materia, y tampoco es nítida a la hora de identificar la naturaleza del ingreso mínimo vital. Del mismo modo que en las SSTC 76/1986, de 9 de junio o 239/2002, de 11 de diciembre se reconoció que quedaba dentro de la competencia autonómica el reconocimiento de complementos a pensiones de jubilación, invalidez, viudedad u orfandad, aunque estas estuvieran incluidas en el régimen general de la Seguridad Social, hubiera resultado conveniente que, en la sentencia que ahora nos ocupa, se dejase claro que las modalidades de rentas mínimas de inserción previstas por las comunidades autónomas pueden actuar extramuros del sistema de la Seguridad Social sin mayor dificultad, siempre que respondan a técnicas de protección distintas de las propias de la Seguridad Social. Sería de lamentar que una comprensión errónea de la sentencia llevase a suprimir ayudas sociales, necesarias para determinados colectivos en particular situación de vulnerabilidad. Que el Estado regule las rentas mínimas de inserción también puede encontrar acomodo en el art. 149.1.1. CE, para asegurar la igualdad de todos los residentes en España en el acceso a esta prestación básica, pero este objetivo y sustento sobre la base del ejercicio de derechos (sociales) no impide el margen de mejora del modelo de inserción que pueden asumir las comunidades autónomas.

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

Como sostiene la sentencia, una vez concluido que la materia en que se incardinan los preceptos impugnados es la de Seguridad Social, es preciso acudir al régimen de distribución de

funciones que marcan la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con este ámbito competencial. A este respecto, resulta incontrovertido que el art. 149.1.17 CE atribuye al Estado la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, mientras que admite la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman la ejecución de los servicios de la Seguridad Social, opción a la que se acoge el art. 165 del Estatuto de Autonomía de Cataluña cuando dispone que: “1. Corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad social, respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social, la competencia compartida, que incluye: a) El desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico. b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social. c) La organización y la gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Cataluña”.

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

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

Si se admite que la materia controvertida es seguridad social, entonces no existe margen alguno para que el Estado asuma facultades ejecutivas, y hubiera debido estimarse el recurso de inconstitucionalidad. La jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional sostiene que la regulación básica integra la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones del sistema público de seguridad social –campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación, y acción protectora– (STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 8), lo que incluye la determinación del “modelo de gestión” de las prestaciones de Seguridad Social, que no puede ser definido por una comunidad autónoma (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9). Pero no deja de tratarse de una competencia normativa, y en ningún caso ejecutiva. La sentencia confunde, a mi juicio, la facultad de regular el modelo de gestión de las prestaciones, con la facultad para gestionar el modelo previamente diseñado. Y si estamos hablando de la materia competencial de seguridad social, como es el caso, la regulación del modelo puede ser estatal, pero no lo será su puesta en práctica. Las comunidades autónomas tienen la totalidad de las competencias ejecutivas en materia de seguridad social según el desarrollo jurisprudencial dado hasta la fecha al art. 149.1.17 (por todas reléanse las SSTC 46/1985, de 26 de marzo, FJ 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

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

La reserva competencial relativa al régimen económico de la seguridad social, “además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario” (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6). Como expuso la STC 124/1989, de 7 de julio, “la mención separada del ‘régimen económico’ como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas. En su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse

la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema”.

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

En la STC 133/2019, de 13 de noviembre, el Tribunal Constitucional trató de acomodar la reserva de la competencia sobre actos ejecutivos al Estado, que se realiza en el art. 149.1.17 CE cuando se le reconoce la competencia sobre el régimen económico de la seguridad social, con el reconocimiento de competencias ejecutivas a las CCAA en los estatutos de autonomía, considerando que la previsión estatutaria relativa a la gestión autonómica del régimen económico de la Seguridad Social presenta un condicionamiento intrínseco a la propia noción del sistema de Seguridad Social: “las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social”.

Es decir, los estatutos de autonomía reconocen competencias ejecutivas a las CCAA, incluso en materia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social, pero tal reconocimiento debe acomodarse a la exigencia de que, al ejercer tales competencias ejecutivas, no se pueda comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social.

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

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

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

Asimismo, es posible sostener que con la gestión estatal no se impide que se engendren directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social, pues el carácter reglado de la prestación impide que se produzcan tales desigualdades si la gestión es autonómica.

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

Resulta preocupante, de hecho, cómo podría proyectarse esta nueva doctrina sobre los actos de gestión de las pensiones no contributivas (jubilación e invalidez) que actualmente se vienen realizando por las comunidades autónomas, atribución que fue validada por la STC 128/2016, de 7 de julio, y que la ponencia dice asumir. Y si bien la sentencia trata de afrontar esta dificultad argumental descartando la equiparación de estas pensiones con el IMV, las razones que ofrece para ello no hacen sino incidir en lo que entiendo que son errores conceptuales. Para la sentencia la circunstancia de que la Generalitat de Cataluña gestione ya las prestaciones no

contributivas referidas no es argumento bastante para exigir la gestión autonómica del ingreso mínimo vital “pues en estos casos cuenta con un título jurídico bastante, al haberse producido la asunción de los correspondientes servicios de acuerdo con lo dispuesto tanto en la disposición adicional cuarta de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, así como en el art. 373 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre [STC 128/2016, FJ 3, B]”.

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

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

Madrid, a dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno.