LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL[1]

I. El decisivo protagonismo del Tribunal Constitucional en la configuración del sistema constitucional de reparto competencial

No cabe entender nuestro sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin tener en cuenta la jurisprudencia constitucional, sentada con ocasión de la resolución de recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial y de conflictos positivos de competencias y, en menor medida de procesos de impugnación de disposiciones autonómicas. Ello es la consecuencia de que el constituyente no diseñó un modelo competencial cerrado (principio dispositivo). Del mismo modo que ni siquiera impuso que todo el territorio nacional hubiera de organizarse en Comunidades Autónomas (principio de voluntariedad).

Por diferentes razones en las que no es ahora el momento de detenerse, la Constitución de 1978 se decantó por la técnica del doble listado (arts. 148 y 149 CE), que se completa con las cláusulas de asunción ("las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos"), residual ("la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado"), de prevalencia (las normas del Estado "prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas") y supletoriedad ("el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas"), del art. 149.3 CE. El juego de estas cláusulas ha quedado muy matizado por la jurisprudencia constitucional. Baste en cualquier caso advertir, a título de ejemplo, que el Tribunal Constitucional se ha mostrado renuente a utilizar la cláusula residual, decantándose por la premisa de que cualquier materia es reconducible a alguno de los títulos competenciales del art. 149.1 CE y en su caso de los Estatutos de Autonomía; de suerte que, para resolver la controversia competencial en concreto, el Tribunal procede a partir del encuadramiento del enunciado

[1] Ponencia presentada en las **XVII Jornadas de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social**.
Herminio Losada González.
Letrado de la Administración de la Seguridad Social.
Letrado del Tribunal Constitucional.

normativo enjuiciado en los títulos competenciales del art. 149.1 CE y de los Estatutos de Autonomía. Asimismo, la cláusula de supletoriedad ha sido objeto de una interpretación limitativa (STC 61/1997, de 20 de marzo), no exenta de polémica doctrinal.

La técnica del doble listado se completa con los instrumentos normativos de distribución competencial a que se refiere el art. 150 CE: leyes marco, leyes orgánicas de delegación o transferencia de competencias y leyes de armonización. De las primeras no se ha hecho uso hasta la fecha y de las últimas, solo en una ocasión, que resultó fallida (proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que fue declarado inconstitucional por la STC 76/1983, de 5 de agosto, al resolver el recurso previo de inconstitucionalidad interpuesto contra dicho proyecto), no habiéndose vuelto a acudir a este instrumento normativo; de las leyes orgánicas de delegación o de transferencia de competencias (art. 150.2 CE) sí se ha hecho amplio uso.

El art. 148.1 CE contiene el listado de materias sobre las que las Comunidades Autónomas podían estatutariamente asumir competencias desde su creación. Regía, pues, el "principio dispositivo": las Comunidades Autónomas podían asumir las competencias que quisieran del listado de materias del art. 148.1 CE, sin que fuera obligado asumirlas todas. Además, pasados cinco años desde su creación podían ampliar las competencias inicialmente asumidas mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía (art. 148.2), siempre con el límite infranqueable de las competencias exclusivas del Estado del art. 149.1 CE. El listado competencial del art. 148.1 CE operaba, por tanto, con valor transitorio: la clave de bóveda se encontraba realmente en el listado del art. 149.1 CE, que establece las materias sobre las que el Estado ostenta competencias "exclusivas".

Ahora bien, desde el principio la jurisprudencia constitucional ha advertido sobre el sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo "exclusivo" se utiliza tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía (STC 37/1981, de 16 de noviembre). Baste decir que, en realidad, son muy pocos los títulos competenciales del art. 149.1 CE que atribuyen al Estado todas las funciones o poderes (normativo y ejecutivo) sobre una determinada materia. En muchos casos, al Estado solo se le reservan las competencias de carácter legislativo (o incluso, más limitadamente, la legislación básica), quedando el desarrollo reglamentario y la ejecución en manos de las Comunidades Autónomas (o incluso el desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica, cuando sea el caso), siempre a partir de la asunción por estas de esas competencias por medio de sus Estatutos

de Autonomía. Lo mismo sucede con la calificación en estos de las competencias autonómicas como "exclusivas".

Por otra parte, ese régimen de asunción competencial fue aplicable, como es sabido, a las Comunidades Autónomas de "vía lenta" (las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, si bien en el caso de Canarias y Valencia sus competencias fueron ampliadas mediante ley orgánica de transferencia de competencias aprobada a la vez que sus Estatutos), pues las cinco (País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra y Andalucía) que accedieron por la "vía rápida" del art. 151.1 y la DT 2ª CE asumieron desde su creación todas las competencias que no reserva al Estado en exclusiva el art. 149.1 CE.

Esta situación de asimetría competencial autonómica quedó superada en parte por el pacto político de febrero de 1992, que dio lugar a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, que supuso un importante avance hacia la equiparación competencial de las Comunidades Autónomas de "vía lenta" con las Comunidades Autónomas de "vía rápida". Posteriormente, en 1994, el contenido de esa ley orgánica pasó a incorporarse a los correspondientes Estatutos de Autonomía, mediante la reforma de estos. Más adelante, con las reformas de los Estatutos que tuvieron lugar entre 1996 y 1999 se alcanzó prácticamente la plena equiparación competencial entre las Comunidades Autónomas. Una tercera oleada de reformas estatutarias, entre 2006 y 2011, en algunas Comunidades Autónomas, ha buscado elevar el techo competencial autonómico, quebrando la simetría competencial alcanzada, y en ocasiones generando graves tensiones constitucionales. Fue particularmente el caso del Estatuto de Cataluña de 2006, enjuiciado por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio. Unas tensiones constitucionales que se acrecentaron en los años posteriores, como es sobradamente conocido y no precisa de mayores comentarios.

II. La Seguridad Social como título competencial. Nociones esenciales

De la jurisprudencia constitucional recaída en disputas competenciales relacionadas de alguna forma con la materia de Seguridad Social cabe extraer algunas nociones esenciales, que pueden exponerse como sigue.

A) El art. 41 CE no es título atributivo de competencias

Como es sabido, el art. 41 CE establece, como principio rector de la política económica y social propia del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), que "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".

El Tribunal Constitucional ha afirmado en repetidas ocasiones que el art. 41 CE se caracteriza por su "neutralidad competencial", es decir, no atribuye competencias ni prejuzga cuáles han de los poderes públicos encargados de mantener un régimen público de Seguridad Social, por lo que la solución competencial no ha de buscarse en este precepto, sino en el único lugar apropiado para ello: el Título VIII CE (SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 5; y 239/2002, de 11 de diciembre, FFJJ 3 y 6, por todas).

Obviamente, la conclusión precedente sería extensible al art. 50 CE, en cuanto ordena a los poderes públicos que garanticen, "mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad". Se trata de un mandato a los poderes públicos, sin alcance competencial.

B) Delimitación de títulos competenciales. Las previsiones de la Constitución

a) En tal sentido, el precepto fundamental a tener en cuenta es, claro está, el art. 149.1.17 CE, a cuyo tenor el Estado tiene competencia exclusiva en materia de "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas". Pero no es el único precepto que tomar en consideración.

b) La asistencia sanitaria no se incardina en el art. 149.1.17 CE

Para el adecuado deslinde competencial no puede dejar de tomarse en consideración el título del art. 149.1.16 CE (competencia exclusiva del Estado en materia de "…Bases y coordinación general de la sanidad…"), atendiendo a que la asistencia sanitaria ha sido tradicionalmente una prestación típica del Sistema de Seguridad Social, por más que el modelo de gestión institucional que surge del Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, haya desgajado de la seguridad social la asistencia sanitaria (gestionada por las Comunidades Autónomas a través de los respectivos servicios públicos que conforman el Sistema Nacional de Salud).

El Tribunal Constitucional ha afirmado en la SSTC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 5, y 136/2012, de 19 de junio, FJ 5 (y ha reiterado en las SSTC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 4, 64/2017, de 25 de mayo, FJ 3, 97/2017, de 17 de julio, FJ 3, y 134/2017, de 16 de noviembre, FJ 3, entre otras, dictadas todas ellas en fecha posterior a la reforma del Sistema Nacional de Salud llevada a cabo por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, que pretendió volver, en parte, a un modelo de aseguramiento, reforma más adelante revertida) que, en lo que respecta a la determinación de las condiciones de asegurado y de beneficiario del Sistema público de salud, es el título competencial previsto en el art. 149.1.16 CE, sobre sanidad, el que tiene carácter prevalente, descartando la aplicación del título competencial del art. 149.1.17 CE.

Así, de acuerdo con la doctrina constitucional, el título competencial específico sobre sanidad del art. 149.1.16 CE prevalece sobre el referido a la materia de Seguridad Social previsto en el art. 149.1.17 CE, pues, "a pesar de la indiscutible vinculación entre la protección de la salud y el sistema público de Seguridad Social, que dentro de su acción protectora incluye la asistencia sanitaria de sus beneficiarios en los casos de maternidad, enfermedad (común y profesional) y accidente (común y de trabajo), no cabe subsumir la materia aquí cuestionada en el título competencial relativo a ella (art. 149.1.17 CE)" (SSTC 98/2004, FJ 5; 136/2012, FJ 3; 64/2017, FJ 3; y 134/2017, FJ 3, por todas).

En similar sentido, la jurisprudencia constitucional ha considerado ajena al art. 149.1.17 CE y, en concreto, al régimen económico de la Seguridad Social, debiendo ser ubicada en el título competencial correspondiente a sanidad (art. 149.1.16 CE), la financiación pública de una prestación sanitaria proporcionada por el Sistema Nacional de Salud (esto es, por los servicios de salud de las Comunidades Autónomas) como es la prestación farmacéutica (STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 5), incluido el régimen de prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios (SSTC 137/2013, de 6 de junio, FFJJ 3, 5 y 7; 211/2014, de 18 de diciembre, FJ 3; 6/2015, de 22 de enero, FJ 2; 210/2016, de 15 de diciembre, FJ 5).

c) Asistencia social "interna" y "externa"

También debe tenerse en cuenta el art. 148.1.20 CE (las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "asistencia social"), habida cuenta de la noción de la "asistencia social interna" del Sistema de Seguridad Social (al respecto, resulta capital la STC 239/2002, de 11 de diciembre). De acuerdo con la jurisprudencia

constitucional, la asistencia social a la que se refiere el art. 148.1.20 CE es la "asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él".

En concreto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el art. 41 CE permite inferir una asistencia social "interna" al sistema de Seguridad Social, sujeta al reparto competencial derivado del art. 149.1.17 CE (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FFJJ 5, 7 y 8; y STC 33/2014, de 27 de febrero, FFJJ 4 y 5).

De otro lado, ha declarado la existencia de una asistencia social "externa" al sistema de Seguridad Social, que puede dispensarse por las Comunidades Autónomas en virtud de la competencia reconocida en el art. 148.1.20 CE, siempre que responda a técnicas de protección distintas de las propias del sistema de la Seguridad Social y sin menoscabar o perturbar dicho sistema. En efecto, la posibilidad de actuación por parte de las Comunidades Autónomas referida a la asistencia social "externa" al sistema de Seguridad Social "exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y, además, encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (art. 149.1.17 CE)" (STC 239/2002, FJ 7). El problema reside, pues, en dilucidar en cada caso si la actuación prestacional autonómica interfiere o menoscaba las competencias estatales en materia de Seguridad Social.

En tal sentido, el Tribunal ha entendido que queda dentro de la competencia autonómica el reconocimiento de prestaciones de jubilación, viudedad y orfandad a determinados colectivos no incluidos en el sistema de la Seguridad Social (o al menos, no protegidos en determinada cuantía), sin incidir, por tanto, en dicho sistema (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 6). Del mismo modo, por apreciar que su naturaleza es distinta de las técnicas prestacionales de Seguridad Social, el Tribunal ha estimado incardinada en la competencia autonómica de asistencia social (externa) la concesión de ayudas económicas complementarias a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez del sistema de Seguridad Social (STC 239/2002, FFJJ 7, 8 y 9).

d) Los títulos competenciales transversales

No puede dejar de tenerse en cuenta en el ámbito de la Seguridad Social el título transversal del art. 149.1.1 CE (el Estado tiene competencia exclusiva en materia de "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"), trascendental a los efectos que nos ocupan, pues la atribución de competencia exclusiva al Estado en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social cobra pleno significado, cabalmente, por la necesidad de conseguir la uniformidad normativa y la unidad financiera del Sistema de Seguridad Social, con el fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en las condiciones básicas de disfrute de los derechos reconocidos el régimen público de Seguridad Social, que los poderes públicos (señaladamente el legislador) vienen constitucionalmente obligados a mantener (art. 41 CE).

Incluso, aun en el ámbito de la asistencia social ajena o externa al sistema de Seguridad Social, el Tribunal Constitucional ha reconocido que, en virtud del art. 149.1.1 CE (en conexión con el art. 50 CE), el Estado tiene competencia para regular pensiones asistenciales por ancianidad, de carácter mínimo e idénticas para todos, como medio de garantizar las condiciones básicas de igualdad de los españoles, y sin perjuicio de la competencia autonómica para gestionar y ejecutar los fondos presupuestarios destinados a tales ayudas (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 14).

Con el mismo fundamento, el Tribunal Constitucional ha considerado que, por situarse fuera del sistema de Seguridad Social, la regulación legal del sistema de atención a la dependencia no se encuadra en el título competencial del art. 149.1.17 CE, sino que se incardina materialmente en el ámbito de la asistencia social (en el que las Comunidades Autónomas han asumido estatutariamente competencias, a partir de la previsión del art. 148.1.20 CE), si bien con reconocimiento de la competencia estatal en virtud del art. 149.1.1 CE para legislar sobre la protección de dicha situación de dependencia (SSTC 18/2016, de 4 de febrero, FFJJ 7 y 8; 36/2016, de 3 de marzo, FJ 2), de nuevo sin perjuicio de que la gestión corresponda a las Comunidades Autónomas.

Por el contrario, a pesar de la importancia creciente que las aportaciones de los presupuestos generales del Estado tienen en la financiación del Sistema de la Seguridad Social, hasta la fecha no se ha considerado aplicable en este ámbito el título transversal del art. 149.1.13 CE (bases y coordinación general de la economía), que tanto juego ha dado en otros sectores a la intervención estatal.

C) La competencia estatal sobre la legislación básica de la Seguridad Social

En todo caso, como se ha dicho, el precepto capital a los efectos que nos ocupan es el art. 149.1.17 CE. En primer lugar, atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica de la Seguridad Social, lo que significa que las Comunidades Autónomas no tienen vedada la intervención legislativa en esta materia, sino que podrán asumir estatutariamente competencias legislativas sobre Seguridad Social en desarrollo de la legislación estatal básica (y con la salvedad de lo referente al "régimen económico de la Seguridad Social", según se desprende de la doctrina constitucional), además de potestades ejecutivas (v.gr., el ejercicio de la potestad sancionadora sobre el incumplimiento de la legislación básica y de desarrollo en esta materia: SSTC 46/1985, de 26 de marzo, FJ 2; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

La expresión "legislación básica … de la Seguridad Social" se identifica con la legislación sustantiva o fundamental, es decir, ha de entenderse por tal tanto la ley en sentido formal como, con matices, los reglamentos de desarrollo, pues, conforme a la jurisprudencia constitucional, "cuando la ley estatal postconstitucional ha regulado una materia sobre la que compete al Estado establecer las bases, no puede entenderse, como regla general, que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o para la ejecución de la ley tengan también carácter básico, a menos que tales normas complementarias de rango infralegal indiquen expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas" (STC 227/1988, 29 de noviembre). En todo caso, las normas básicas no son normas atributivas de competencias, sino, en su caso, delimitadoras de competencias: el Estado, al ejercer su competencia de aprobación de la normativa básica en una determinada materia, está indirectamente delimitando la competencia de desarrollo autonómica (STC 76/1983, FJ 7).

Por otra parte, la legislación básica, como común denominador normativo (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3), debe dejar un espacio suficiente al desarrollo autonómico o, dicho de otro modo, las bases no deben agotar la regulación de la materia, no deban dejar vacía de contenido la competencia autonómica de desarrollo. Sin embargo, lo cierto es que esta regla tampoco es absoluta, pues, conforme a la jurisprudencia constitucional, "no son infrecuentes los casos en los que resulta posible que la legislación básica agote legítimamente el espacio normativo en un subsector de aquella materia", de manera que no cabe estimar producido un vaciamiento de la competencia autonómica, aunque se haya reducido en una concreta materia o subsector específicos, en la medida en que pueda

apreciarse que esa competencia de desarrollo tiene un ámbito potencial más extenso (así, STC 64/2017, de 25 de mayo, FJ 5, en relación con la determinación estatal de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud). Una doctrina que no ha dejado de general polémica, hay que advertir.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la regulación de una prestación de la Seguridad Social (art. 41 CE) constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado conforme al art. 149.1.17 CE (con la excepción de las prestaciones de asistencia sanitaria, que se amparan en el título competencial del art. 149.1.16 CE, como ya se dijo, lo que por otra parte significa que al Estado se le reserva constitucionalmente la regulación básica de esas prestaciones) y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura (art. 149.1.1 CE), salvo razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger. En principio, el art. 149.1.17 CE demanda la fijación por el legislador estatal (legislación básica) de los requisitos y del régimen jurídico de las prestaciones del sistema de Seguridad Social (incluidas las prestaciones de desempleo: STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 10), de tal forma que el deber de fijar de modo uniforme los requisitos de acceso a una pensión forma parte del contenido que protege el citado precepto constitucional (SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 4, y 40/2014, de 11 de marzo, FJ 8).

Tal doctrina ha comportado que se haya reputado por el Tribunal Constitucional contraria al art. 149.1.17 CE (en relación con el principio de igualdad que reconoce el art. 14 CE) una previsión del legislador estatal que remitía a la legislación específica autonómica la fijación de determinados requisitos de acceso a la pensión de viudedad de Seguridad Social, al no apreciarse justificación para la diferencia de trato a que conducía dicha remisión (STC 40/2014, de 11 de marzo, FFJJ 4, 5 y 6; y SSTC 44/2014, 45/2014 y 51/2014, todas ellas de 7 de abril, FJ 2; entre otras), habida cuenta de que las competencias son indisponibles. Es decir, el límite constitucional opera tanto para las Comunidades Autónomas como para el Estado, claro está.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional también ha declarado que la competencia estatal sobre la legislación básica de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) incluye la determinación del "modelo de gestión" de las prestaciones de la Seguridad Social, que no puede ser definido por una Comunidad Autónoma (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9). Sobre esta cuestión volveremos luego. En similar sentido el Tribunal ha afirmado que las

Comunidades Autónomas no pueden establecer previsiones que incidan en el alcance de la acción protectora de la Seguridad Social, en tanto que tal regulación interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social o genere una obligación o carga económica que deba soportar el Estado (STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 8).

No ha considerado el Tribunal Constitucional que tal sea el caso (y, en consecuencia, ha rechazado que exista extralimitación competencial) cuando la norma autonómica se limita a disponer que, respecto al derecho de determinados sujetos a percibir pensiones e indemnizaciones de Seguridad Social, se estará "a lo dispuesto por la legislación aplicable en cada caso" (STC 110/2016, de 9 de junio, FJ 8). Asimismo, tampoco ha estimado lesiva de las competencias del Estado sobre Seguridad Social la norma de una Comunidad Autónoma que, respecto al personal de su Administración, e igual que cualquier empresa privada, dispensa mejoras voluntarias del régimen legal de las prestaciones de Seguridad Social establecido en la normativa estatal, costeándolas a su exclusivo cargo (STC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 11).

En todo caso, de lo anteriormente expuesto se desprende, me parece, que la regulación de los requisitos y del régimen jurídico de las prestaciones del sistema de Seguridad Social por la legislación básica (si es que se entiende que tal regulación se incardina en esta submateria, y no en la de régimen económico de la Seguridad Social) será uno de los supuestos en que las bases estatales agoten legítimamente el espacio normativo, de modo que las Comunidades Autónomas no disponen en tales supuestos de capacidad de desarrollo legislativo. La conclusión puede parecer, sin embargo, poco satisfactoria en el esquema general bases/desarrollo de la doctrina constitucional. Una posibilidad alternativa sería entender como más correcto incardinar la regulación de los requisitos y del régimen jurídico de las prestaciones del sistema de Seguridad Social en la submateria competencial "régimen económico de la Seguridad Social", en la que el Estado retiene las potestades normativas íntegras. A ello parecen apuntar las recientes SSTC 19/2024, de 31 de enero, y 32/2024, de 28 de febrero, sobre las que luego volveremos.

Cuestión distinta será la gestión de las prestaciones. En cuanto competencia ejecutiva, cabría defender, en principio, que puede ser asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas, si bien nos parece más correcto entender que se trata también de una submateria incardinada en el "régimen económico de la Seguridad Social", en cuanto el reconocimiento y pago de prestaciones supone un gasto y una obligación a cargo

de la caja única de la Seguridad Social, pues, como luego se dirá con más detalle, en materia de régimen económico de la Seguridad Social el Estado retiene no solo las facultades normativas plenas, sino también las de ejecución o gestión que resulten necesarias para garantizar un sistema materialmente unitario en todo el territorio nacional. Sobre esta cuestión habremos asimismo de volver más tarde.

Baste ahora señalar que, sin embargo, la jurisprudencia constitucional dista de ser clara en este punto, pues, como ya hemos apuntado, el Tribunal Constitucional ha declarado que la competencia estatal sobre la legislación básica de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) incluye la determinación del "modelo de gestión" de las prestaciones de la Seguridad Social (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9), un modelo que actualmente reserva la gestión de las prestaciones contributivas a las entidades estatales gestoras de la Seguridad Social (INSS e ISM) y en caso de las prestaciones por desempleo al Servicio Público de Empleo Estatal (en tal sentido, téngase en cuenta la STC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5, con relación de la gestión del subsidio extraordinario de desempleo), mientras que permite atribuir la gestión de las prestaciones no contributivas a las Comunidades Autónomas, como se verá.

En fin, la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social (a salvo el régimen económico, materia en la que el Estado retiene potestades ejecutivas, se insiste), implica que corresponde a estas conceder la autorización de constitución de las Mutuas en su territorio, aun cuando sus operaciones se proyecten sobre un ámbito territorial supraautonómico (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 14).

D) *La competencia estatal en materia de régimen económico de la Seguridad Social*

El art. 149.1.17 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional se ha ocupado del difícil deslinde competencial de esta materia, señaladamente en la STC 124/1989, de 7 de julio, así como en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, que reitera la doctrina sentada en la anterior. Esa doctrina se ha mantenido en pronunciamientos posteriores del Tribunal, hasta la fecha, si bien la aplicación de esa doctrina al supuesto concreto no siempre resulta plenamente convincente.

En todo caso, lo que resulta inequívoco es que la jurisprudencia constitucional interpreta que el art. 149.1.17 CE incorpora, en realidad, dos criterios de delimitación (o dos submaterias): el que rige para el régimen económico de la Seguridad Social y el previsto para las restantes materias de Seguridad Social. Para el primero, la competencia exclusiva del Estado se extiende de forma completa a la totalidad de las competencias normativas (ley más reglamento), por lo que no se produce aquí ninguna concurrencia entre legislación básica estatal y desarrollo legislativo autonómico, es decir, en materia de régimen económico de la Seguridad Social no cabe intervención normativa de las Comunidades Autónomas. Además, en esta materia la competencia del Estado también se extiende a las competencias ejecutivas que sean precisas para garantizar la unidad del Sistema de la Seguridad Social y su funcionamiento económico uniforme.

Conforme a la jurisprudencia constitucional, la atribución del "régimen" en una determinada materia (como hace el art. 149.1.17 CE en favor del Estado respecto al régimen económico de la Seguridad Social) comprende la totalidad de las competencias normativas sobre la misma, pero implica también un "plus", pues comporta la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4; y 104/2013, de 25 de abril, FJ 4). Obviamente, aquí se encuentra el principal punto de fricción con las competencias autonómicas sobre Seguridad Social.

Para el resto de las materias de Seguridad Social (aquellas no encuadrables en el "régimen económico") el Estado sería competente, como se ha dicho, para establecer la legislación básica, cuyo desarrollo legislativo correspondería a las Comunidades Autónomas, si bien es cierto, y así lo hemos advertido también, que la densidad de la legislación básica pueda agotar el espacio normativo en determinados supuestos, aunque esto no deje de resultar problemático.

La jurisprudencia constitucional más relevante en relación con el título del art. 149.1.17 CE se ha producido precisamente en la materia del régimen económico de la Seguridad Social, lo que justifica que le dediquemos una atención específica.

E) *Los Estatutos de Autonomía y la Seguridad Social*

La lectura de los Estatutos evidencia que algunas Comunidades Autónomas, con parecida fórmula, han decidido asumir competencias en materia de Seguridad Social de manera muy amplia; concretamente en relación con: i) el desarrollo legislativo y la

ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico; y ii) la gestión del régimen económico de la Seguridad Social (en ocasiones se añade "sin perjuicio de la caja única").

Es el caso del País Vasco (1979), con la peculiaridad de que la disposición transitoria 5ª del Estatuto determina que esta Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social en virtud del oportuno convenio con el Estado; de Cataluña (1979, 2006), que añade expresamente que le corresponde a esta Comunidad Autónoma "el reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas"; de Galicia (1981); de Andalucía (1981, 2007); de la Comunidad Valenciana (1982, 2006); de Navarra (1982); y de Extremadura (1983, 2011).

En otras Comunidades Autónomas la formulación estatutaria parece resultar más ajustada al reparto competencial que dimana del art. 149.1.17 CE, según la interpretación de la jurisprudencia constitucional.

Así, en el caso de Aragón (1982, 2007), actualmente se dispone que ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Seguridad Social, salvo las normas que configuran el régimen económico. Similar previsión se contiene en el caso de Islas Baleares (1983, 2007) y de Castilla y León (1983, 2007).

Los Estatutos de La Rioja (1982, reformado), Murcia (1982, reformado), Castilla-La Mancha (1982, reformado), Madrid (1983, reformado) tienen una formulación distinta: asumen la competencia de ejecución de la legislación del Estado en relación con la gestión de las prestaciones y servicios de la Seguridad Social, etc. Similar fórmula en el Estatuto de Canarias (1982, reformado).

Otros Estatutos de Autonomía, más imprecisamente, se limitan a disponer que la Comunidad Autónoma ejercerá competencias "en materia de Seguridad Social". Es el caso de Asturias (1981) y Cantabria (1981).

Como es obvio, el terreno abonado para la colisión con las competencias estatales está en aquellas previsiones estatutarias que atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Esto traslada el conflicto a la pretensión de algunas Comunidades Autónomas de asumir no solo la gestión de las prestaciones no contributivas (lo que ha sido aceptado e incluso

propiciado por el propio legislador estatal, y validado por la jurisprudencia constitucional), sino también de las contributivas. Si en materia de régimen económico de la Seguridad Social el Estado retiene las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario o uniforme, es obvio que la atribución estatutaria a las Comunidades Autónomas de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social no puede menoscabar las competencias ejecutivas que correspondan al Estado en esa materia, necesarias para configurar un sistema de Seguridad Social materialmente unitario.

III. La doctrina constitucional sobre el régimen económico de la Seguridad Social. En especial, las SSTC 124/1989 y 195/1996

En la capital STC 124/1989, de 7 de julio, el Tribunal Constitucional viene a aceptar la tesis mantenida por el abogado del Estado en el conflicto positivo de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña respecto de diversos preceptos 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, entendiendo que la atribución al Estado de competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social por el art. 149.1.17 CE se realiza en bloque y sin distinguir entre facultades normativas y ejecutivas. En consecuencia, las atribuciones estatutarias a la Generalidad de Cataluña en esta materia vienen condicionadas por los principios que inspiran la legislación estatal en la materia, de solidaridad financiera y de unidad de caja o caja única, cuya efectividad asegura (en la organización actual) la Tesorería General de la Seguridad Social, que sería el único ente titular de los recursos financieros y, por lo mismo, el único competente para distribuir en el tiempo y el espacio los fondos unificados del sistema único de la Seguridad Social.

Que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado ostenta en exclusiva la competencia normativa (ley más reglamento) ya lo había declarado tempranamente el Tribunal Constitucional en su STC 27/1983, de 20 de abril, FJ 5, y reiterado en la STC 46/1985, de 26 de marzo, FFJJ 2 a 4.

Pero la STC 124/1989, de 7 de julio, no solo va a reafirmar que en esta materia la competencia normativa queda reservada íntegramente al Estado (no rige, pues, el esquema bases/desarrollo), sino que, además, declara que el Estado también ostenta

competencias ejecutivas, sin perjuicio de las que pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas.

En efecto, afirma la STC 124/1989, FJ 3, que "Del art. 149.1.17ª de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga sólo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional. El designio perseguido con el acantonamiento del «régimen económico» dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de «un régimen público», es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1.ª de la Constitución). Debe tenerse en cuenta a este propósito que en el momento de aprobarse la Constitución había sido ya creada la Tesorería General de la Seguridad Social para hacer efectivos los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja, y este dato resulta relevante para la correcta interpretación del art. 149.1.1 7.ª, en la medida en que, como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional, 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".

Y continúa señalando la STC 124/1989, FJ 3, que "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 sólo 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… En consecuencia, las concretas facultades que integran la competencia

estatutaria [*esto es, autonómica*] 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".

La doctrina sentada en la STC 124/1989 sobre el régimen económico de la Seguridad Social fue confirmada y ampliada por la STC 195/1996, de 28 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social, y reiterada en pronunciamientos posteriores del Tribunal Constitucional hasta el día de hoy.

Por tanto, ha de distinguirse "entre la Seguridad Social y su régimen económico como materias competencialmente distintas" (STC 195/1996, FJ 6). En cuanto al régimen económico de la Seguridad Social, el Estado no solo tiene la competencia exclusiva normativa (lo que excluye su regulación por las Comunidades Autónomas), sino que también ostenta competencias sobre la gestión del régimen económico, debiendo considerarse dentro de la competencia autonómica de gestión del régimen económico de la Seguridad Social tan solo aquellas facultades que no puedan comprometer la unidad del sistema, perturbar su funcionamiento económico uniforme, 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, como tiene declarado el Tribunal Constitucional (SSTC 124/1989, FJ 3, y 195/1996, FJ 6, por todas).

A partir de estas premisas, el Tribunal Constitucional ha venido a precisar, al resolver los diferentes asuntos sometidos a su escrutinio, el contenido material incluido dentro de la noción de "régimen económico de la Seguridad Social".

De ello resulta que el concepto "régimen económico de la Seguridad Social" que maneja la jurisprudencia constitucional al interpretar el art. 149.1.17 CE va más allá de la noción legal que se contiene al respecto en la Ley General de la Seguridad Social (en

la actualidad, capítulo VII del título I del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, arts. 103 a 128, que se ocupan de materias tales como: el patrimonio; los recursos y sistemas financieros; el presupuesto, la intervención y la contabilidad; el Fondo de Reserva; el Mecanismo de equidad intergeneracional; y la contratación).

En concreto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, muy en particular las SSTC 124/1989 y 195/1996, cuya doctrina se ha venido reiterando hasta la actualidad, como se ha dicho, ese contenido incluido en la materia de "régimen económico de la Seguridad Social" sería al menos el siguiente:

A) *Inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de los trabajadores*

El Tribunal Constitucional entiende que se trata de "actos instrumentales respecto al mantenimiento de la obligación de contribuir, pero también respecto a la obtención del derecho a la correspondiente protección por el sistema de la Seguridad Social. La unidad de ese sistema supone también la relevancia nacional de la inscripción de la empresa, que determina además el régimen de Seguridad Social aplicable, el carácter único de la afiliación, y el que las altas y bajas de los trabajadores tengan efectos en todo el territorio nacional, sea cual sea el lugar en que se produzcan, y como incidencias de una única «carrera» dentro de aquel sistema. Se trata de actos que inciden muy directamente en la obligación de cotizar, y por ello no pueden entenderse totalmente ajenos al régimen económico de la Seguridad Social, en cuanto son instrumento imprescindible para la posibilidad de obtención de ingresos y también como medios de información y control necesarios para el funcionamiento de la caja única.

Nos encontramos, por tanto, con una actuación administrativa que no puede decirse que sea ajena al régimen económico de la Seguridad Social, pero que tampoco es exclusivamente en sentido propio régimen económico y, por ello, afecta a competencias ejecutivas propias de la Generalidad de Cataluña. La concordancia práctica de estas competencias que concurren sobre una misma institución ha de llevar a declarar que la competencia del Estado en la materia, por incidir en el nacimiento, duración y extinción de la obligación de cotización, ha de entenderse sin perjuicio de que la Generalidad de Cataluña pueda llevar a cabo actuaciones concretas en relación con el cumplimiento por los ciudadanos de esos deberes de inscripción, afiliación y situaciones de altas y bajas, aunque el ejercicio de estas competencias no sólo ha de realizarse dentro de las normas

básicas y uniformes que establezca el Estado en la materia, sino también respetando la facultad ejecutiva del Estado que asegure la comunicación inmediata de esos actos para que tengan efectos dentro del sistema de la Seguridad Social, así como el control del cumplimiento de los correspondientes deberes en tanto que afecten al cumplimiento de obligaciones recaudatorias" (STC 124/1989, FJ 4).

En suma, correspondiendo al Estado el control de la caja única de la Seguridad Social, "ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta sólo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma" (STC 195/1996, FJ 7).

Ciertamente, la calificación de la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas como actividades instrumentales resulta un tanto artificiosa y resulta problemática de articular en la práctica, si bien ha de recodarse que el Tribunal no ha modificado esa consideración en los posteriores pronunciamientos que reiteran la doctrina de la STC 124/1989.

B) *Comunicación de accidentes de trabajo*

La obligación de comunicación de los accidentes de trabajo que corresponde a las entidades gestoras y colaboradoras se ha calificado también por el Tribunal Constitucional como una actividad instrumental en el desenvolvimiento de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, insertada en las competencias autonómicas de ejecución. Por ello, aun cuando los arts. 149.1.7 y 149.1.17 CE habilitan al Estado para regular esta obligación de información, el Tribunal ha advertido que excedería dicha competencia estatal (por invadir las competencias autonómicas de ejecución) la imposición de los modelos de impresos o de la aplicación informática que hayan de utilizarse por los obligados para notificar los accidentes de trabajo a la autoridad laboral autonómica cuando esta sea la receptora directa de tales comunicaciones; no, en cambio, cuando las entidades gestoras o colaboradoras deban remitir directamente los documentos a la Administración estatal, ni tampoco respecto a las comunicaciones de la autoridad autonómica a órganos estatales (STC 211/2012, de 14 de noviembre, FFJJ 4 a 7).

C) *Gestión y control de la cotización y recaudación*

El Tribunal Constitucional declara que "no hay duda de que las cuotas y demás recursos de financiación forman parte del patrimonio de la Seguridad Social", y que "es competencia exclusiva del Estado la recaudación y aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas y demás ingresos o recursos de financiación de la caja única de Seguridad Social, competencia que no puede reducirse, como postula la Generalidad de Cataluña, a la mera regulación, aun en todos sus aspectos y detalles, de la disciplina recaudatoria. La Generalidad de Cataluña no puede reivindicar para sí, por tanto, esa función recaudatoria de los ingresos de Seguridad Social, que sólo corresponde al Estado. Ello no excluye la posibilidad de que el Estado pudiera encomendar a la Generalidad de Cataluña funciones delegadas de recaudación de esos ingresos estatales, pero ello sólo sería compatible con la Constitución en tanto que quedara asegurado el que los fondos recaudados fluyeran automáticamente a la caja única centralizada de la Tesorería General de la Seguridad Social, sin retenciones de ningún género y sin posibilidad alguna de constituir fondos autonómicos separados del patrimonio único en que tales fondos se integran" (STC 124/1989, FJ 5).

La declaración de que es competencia exclusiva del Estado la recaudación y aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas y demás ingresos o recursos de financiación de la caja única de Seguridad Social "comprende también sus contrapartidas (reducciones, subvenciones, etc.)" no solo porque naturalmente se infiere así, sino porque, de modo expreso, excluyó la STC 124/1989, FJ 3, que las Comunidades Autónomas puedan administrar y disponer de los fondos generados por la Seguridad Social sin una previa provisión o habilitación del Estado, a quien corresponde gestionar la caja única de la Seguridad Social (STC 195/1996, FJ 7).

Ahora bien, la STC 124/1989, FJ 8, cuya doctrina en este punto se reitera en posteriores pronunciamientos del Tribunal (SSTC 244/2012, de 18 de diciembre, FFJJ 4 y 5; y 16/2013, de 31 de enero, FJ 3, por todas), descarta que las cuotas de desempleo, formación profesional y Fondo de Garantía Salarial formen parte del concepto "régimen económico de la Seguridad Social" (art. 149.1.17 CE), por no ser recursos de la Seguridad Social, sino del Instituto Nacional de Empleo (hoy Servicio de Empleo Público Estatal) y de los distintos Servicios Públicos de Empleo autonómicos y del Fondo de Garantía Salarial.

D) *Ordenación de pagos de las obligaciones de la Seguridad Social*

Declara el Tribunal Constitucional que, en esta materia, se entiende sin dificultad que, "dada la unidad patrimonial y la titularidad estatal de los fondos de la Seguridad Social, son competencia exclusiva del Estado las facultades de distribución temporal y espacial de las disponibilidades dinerarias de la Seguridad Social, para hacer frente justamente a los desajustes que *ratione temporis* o *ratione loci* pudieran producirse, dentro del conjunto del sistema, entre vencimientos de activos y pasivos o entre los flujos de cobros y pagos. Corresponde sólo al Estado distribuir con criterios homogéneos los fondos disponibles del entero y único sistema de la Seguridad Social, lo que permitirá además ponderar adecuadamente las repercusiones de las operaciones distributivas, en el tiempo y en el espacio, sobre la totalidad del sistema. Esta competencia estatal incluye lógicamente también la competencia para la disponibilidad directa de los fondos propios, la previsión de pagos, las provisiones de fondos y también la ordenación de pagos a cargo de los fondos de la Seguridad Social" (STC 124/1989, FJ 6). En consecuencia, no resulta exigible que los fondos destinados a financiar determinadas pensiones de Seguridad Social queden territorializados en la Ley de presupuestos como transferencias a las Comunidades Autónomas (STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 5).

Del mismo modo, la competencia de la Tesorería General de la Seguridad Social para autorizar "la apertura de cuentas en instituciones financieras destinadas a financiar los fondos de la Seguridad Social" es una consecuencia de la titularidad exclusiva estatal sobre los fondos y recursos financieros que forman la caja única de la Seguridad Social, conforme al art. 149.1.17 CE (STC 124/1989, FJ 7).

E) *Potestad sancionadora en materia de Seguridad Social*

De acuerdo con la STC 195/1996, FFJJ 8 y ss., la regla general conforme a la cual la atribución competencial de la potestad sancionadora ha de atribuirse al ente que tiene la competencia sobre la materia en la que se ejerce ha de ser matizada en el caso de la Seguridad Social. De esta suerte, en los términos de esa sentencia, cuya doctrina reiteran las SSTC 51/2006, de 16 de febrero, 104/2013, de 25 de abril, y 272/2015, de 17 de diciembre, quedan reservadas al Estado, de conformidad con lo previsto en el art. 149.1.17 CE, tanto la tipificación de infracciones como la imposición de sanciones en los casos en los que se vea afectado el régimen económico de la Seguridad Social, al estar vinculadas las sanciones a la percepción de los ingresos o la administración y disposición de fondos para atender la realización de los gastos correspondientes vinculados a las

prestaciones de Seguridad Social. Por el contrario, será de competencia autonómica la sanción de las infracciones que no recaigan directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social. Valga advertir que la resolución administrativa que declara la minoración, extinción o suspensión de una prestación de Seguridad Social corresponde dictarla en todo caso al órgano estatal gestor de la prestación, según la jurisprudencia constitucional (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 4).

-Importa recordar que la STC 124/1989 contó con los votos particulares parcialmente discrepantes de cuatro magistrados (entre ellos el ponente, Leguina Villa); a ellos hay que sumar el voto particular concurrente de otros dos magistrados (consideran que la referencia a la gestión del régimen económico de la Seguridad Social que incluye el Estatuto de Autonomía de Cataluña entre las competencias de la Generalidad "ha de ser, porque otra cosa no tolera la Constitución, la referida a los servicios"). No han faltado críticas negativas a la STC 124/1989 en la doctrina académica, que consideran que el Tribunal Constitucional lleva a cabo una redefinición del marco constitucional en materia de Seguridad Social, relegando indebidamente a las Comunidades Autónomas a un papel meramente instrumental. Crítica que se ha extendido a los posteriores pronunciamientos que reiteran y confirman esa interpretación del Tribunal Constitucional del art. 149.1.7 CE, y en particular de la competencia exclusiva estatal en relación con el régimen económico de la Seguridad Social.

No comparto esa posición crítica. La jurisprudencia constitucional atiende al marco constitucional que resulta del art. 149.1.17 CE, en conexión con el art. 149.1.1 CE. Dentro del margen del control que le corresponde, el Tribunal Constitucional sienta una interpretación del modelo competencial en materia de Seguridad Social del que resulta una clara reserva de funciones a favor del Estado en lo que atañe al régimen económico (plenas en cuanto a lo normativo, extensas en cuanto a lo ejecutivo), con una lectura amplia de esta noción fundada en el propósito de garantizar los principios de solidaridad financiera y caja única, en aras a preservar la unidad e igualdad de derechos del Sistema de la Seguridad Social en todo el territorio español, y no solo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas, al socaire de las competencias estatutariamente asumidas por estas en materia de desarrollo de la legislación básica sobre Seguridad Social y, sobre todo, de gestión del régimen económico de la Seguridad Social, en su caso.

Otra interpretación, inspirada en la idea de que basta con que el Estado se reserve la regulación normativa plena del régimen económico de la Seguridad Social, quedando las competencias de ejecución en manos de las Comunidades Autónomas podría comprometer la garantía institucional del sistema de Seguridad Social, en cuanto impone el obligado respeto a los rasgos estructurales que la hacen reconocible en el estado actual de la conciencia social (STC 37/1994, de 10 de febrero, FJ 4). El mantenimiento de un sistema público de Seguridad Social (art. 41 CE) que asegure la unidad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que la inclusión en dicho sistema supone exige, como así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, defender que la noción de "régimen económico de la Seguridad Social" no solo incluye la totalidad de las competencias normativas sobre dicha materia, sino que comporta asimismo la atribución al Estado (esto es, a las entidades que conforman la Administración de la Seguridad Social, así como al Servicio Público de Empleo Estatal) de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario, lo que incluye, me parece, la gestión de las prestaciones, al menos de las del nivel contributivo.

IV. El legislador estatal redefine el modelo de gestión: la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas

Solo unos pocos meses después de dictarse la STC 124/1989, la Ley 26/1990 introdujo en el Sistema de la Seguridad Social el nivel no contributivo de prestaciones económicas (pensiones de jubilación e invalidez y prestación económica por hijo a cargo), y ello con una redefinición del modelo de gestión. Si bien el Estado se reservaba la gestión de la asignación económica por hijos a cargo no contributiva (mediante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, INSS, regla que se recoge actualmente en el art. 373 del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social), en cambio la gestión de las pensiones de invalidez y jubilación no contributivas se atribuía (disposición adicional 4ª) a las Comunidades Autónomas estatutariamente competentes, a las que hubiesen sido transferidos los servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO). Además, la Ley 26/1990 (disposición adicional 4ª) autorizaba al Gobierno para que pudiera establecer con las Comunidades Autónomas a quienes no les hubieran sido transferidos los servicios del INSERSO los oportunos conciertos, en orden a que las

pensiones no contributivas de la Seguridad Social pudiesen ser gestionadas por esas Comunidades Autónomas.

Esa entidad gestora de la Seguridad Social quedaba, por tanto, encargada de la gestión de las pensiones no contributivas de forma residual y transitoria: solo se ocuparía de su gestión en aquellas Comunidades Autónomas a las que no se hubiesen transferido los servicios del INSERSO o no se hubiera celebrado el referido concierto. De suerte que, culminado (a principios de 1998) el proceso de transferencias de funciones y servicios del INSERSO a las Comunidades Autónomas, la gestión de las pensiones no contributivas por el Estado, a través de esa entidad gestora (redenominada desde 1997 Instituto de Mayores y Servicios Sociales, IMSERSO) ha quedado limitada a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Este modelo de gestión aparece actualmente recogido en el art. 373 del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Por tanto, el legislador estatal, al introducir, con efectos a partir de 1991, el nivel no contributivo de pensiones en el Sistema de la Seguridad Social, reconfiguró al propio tiempo el modelo de gestión, de suerte que la gestión (reconocimiento y pago) de las prestaciones económicas en el nivel contributivo quedaba reservado al Estado (a través del INSS), mientras que en el nivel no contributivo (pensiones de jubilación e invalidez) la gestión (salvo el pago) podía ser (como efectivamente lo fue) asumida por las Comunidades Autónomas (en País Vasco y Navarra, incluido el pago, de acuerdo con su peculiar sistema foral de Concierto y Convenio). Como excepción a esta regla, el Estado retiene, a través del INSS, la gestión de las prestaciones familiares no contributivas. Y a través del INEM, ahora Servicio Público de Empleo Estatal, la gestión de las prestaciones económicas por desempleo, tanto de nivel contributivo como de nivel no contributivo.

Se trata de un modelo de gestión peculiar, de difícil encaje en el título competencial que enuncia el art. 149.1.17 CE, pues no parece muy ortodoxo que mediante una simple ley ordinaria estatal pueda ser atribuida a las Comunidades Autónomas la competencia para la gestión de pensiones de la Seguridad Social, sea por vía de traspaso de funciones y servicios de una entidad gestora, sea por vía convencional. Es incluso discutible que esa competencia sea susceptible de delegación o transferencia por la vía del art. 150.2 CE (que se refiere a "facultades de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación"), pero que la jurisprudencia constitucional ha venido a avalar, si se nos permite la expresión.

Así, en la citada STC 239/2002, de 11 de diciembre, que resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno central frente a sendos Decretos de la Junta de Andalucía que establecieron ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, el Tribunal, afirma que "el sistema de Seguridad Social, al configurarse como una función de Estado, permite incluir en su ámbito no sólo a las prestaciones de carácter contributivo, sino también a las no contributivas" (FJ 3, afirmación que en parecidos términos se reitera en el FJ 5), si bien "tal expansión sobre el alcance que dicha materia [la Seguridad Social] tenía al aprobarse la Constitución" no autoriza que se "merme o restrinja el ámbito propio de la «asistencia social», pues ello "podría determinar el vaciamiento de esta última materia", con el consiguiente menoscabo de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas respecto de la asistencia social "externa" al sistema de Seguridad Social (FFJJ 5 y 6).

Sentada esta premisa, se señala, partiendo de la cita expresa de la STC 124/1989, que "las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de la Seguridad Social forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y se integran en la llamada «caja única» del sistema" (STC 239/2002, FJ 8), pero sin hacer cuestión de que la gestión de esas pensiones no contributivas hubiera sido atribuida por el propio Estado a las Comunidades Autónomas conforme a las previsiones de la Ley 26/1990. Lo que cobra particular relevancia si se tiene en cuenta que el proceso de transferencias de funciones y servicios del INSERSO a las Comunidades Autónomas había concluido algunos años antes de dictarse la STC 239/2002.

De este modo, la STC 239/2002 viene a admitir la premisa de que el principio de caja única no impide que la gestión de las prestaciones de la Seguridad Social (al menos, de las del nivel no contributivo) pueda ser atribuida por el legislador estatal a las Comunidades Autónomas.

Algo similar sucede en la STC 128/2016, de 7 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas (en cuanto atienden al designio de crear "estructuras de Estado", en el marco del proceso separatista catalán), y en la que se aborda, en el FJ 9, la impugnación referida a la creación de la Agencia Catalana de la Protección Social, pensada para "asumir las competencias sobre las prestaciones de protección social propias o

transferidas por el Estado que en el momento de entrada en vigor de la presente ley gestionan distintos departamentos del Gobierno [de la Generalitat], además de las prestaciones o mejoras que eventualmente se decida incorporar". Asimismo, "la estructura de *la Agencia debe prever una eventual asunción de las competencias que en el momento de entrada en vigor de esta ley ejerce la Administración del Estado*".

El Tribunal lleva a cabo una interpretación de conformidad respecto de esta última previsión, razonando que sería inconstitucional, por invadir la competencia estatal del art. 149.1.17 CE, si se entendiese en el sentido de que ordena que la "estructura" de la Agencia catalana se organice o disponga para asumir competencias que no son de la Generalitat de Cataluña (que son del Estado) lo que supondría una afirmación competencial, por parte del Parlamento de Cataluña sobre ámbitos respecto de los que la Comunidad Autónoma de Cataluña no ostenta poder alguno y en relación con a los cuales no puede impartir (tampoco en el plano organizativo) encomienda o encargo de ningún género. Sin embargo, el Tribunal considera que la norma es susceptible de un entendimiento conforme con la Constitución, si se interpreta en el sentido de que alude no tanto a competencias que sean actualmente de titularidad estatal (supuesto en que la norma sería inconstitucional sin más), sino "al eventual ejercicio por la Administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes traspasos de servicios. Así entendido, el precepto no merecería reproche constitucional, pues nada hay que objetar a que esta norma de ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo, con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña".

Conviene recordar que el Estatuto de Autonomía catalán de 2006 establece que, en materia de Seguridad Social, entre otras competencias, le corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña "el reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas". La STC 128/2016, FJ 9, parte de esta premisa, de suerte que, pese a su redacción un tanto alambicada, hay que entender que lo que hace es ratificar la dualidad del modelo de gestión vigente, de suerte que la gestión de las prestaciones del nivel contributivo de la Seguridad Social sería, conforme al art. 149.1.17 CE, de competencia estatal, mientras

que la gestión de las prestaciones del nivel no contributivo (las actuales y las que en el futuro pudieran crearse), puede corresponder a las Comunidades Autónomas.

En fin, en la STC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5, con relación a la gestión del subsidio extraordinario de desempleo, se señala que, aunque la Comunidad Autónoma del País Vasco ha asumido en su Estatuto de Autonomía la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, tal asunción queda sujeta a un doble condicionamiento: que se concilie con las competencias exclusivas del Estado en la materia, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de la Seguridad Social; y que se suscriban los oportunos convenios para activar la asunción estatutaria de la competencia. Dado que esto último no se había producido aún, la STC 133/2019 rechaza la lesión competencial denunciada por el Gobierno vasco en el recurso de inconstitucionalidad planteado. Ahora bien, de este pronunciamiento se desprende que, mediante convenio entre el Estado y la Comunidad Autónoma (en el que han de incluirse, se supone, los instrumentos precisos para garantizar la unidad y solidaridad del sistema), esta puede asumir la gestión económica de la prestación.

El paso definitivo, al menos por ahora, lo dan las SSTC 158/2021, de 16 de septiembre, 19/2024, de 31 de enero, y 32/2024, de 28 de febrero, que, al enjuiciar la constitucionalidad del ingreso mínimo vital, nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social creada en el año 2020, han validado retrospectivamente, si se nos permite la expresión, el modelo de gestión establecido desde 1991 para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez y que ahora se replica para el ingreso mínimo vital. De estas sentencias nos ocuparemos seguidamente.

V. Otra vuelta de tuerca en la redefinición del modelo de gestión: el ingreso mínimo vital

Como es sabido, en plena crisis sanitaria provocada por la pandemia del covid-19 el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, que establece el ingreso mínimo vital (IMV), como nueva prestación económica que forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, y reserva al Estado, en concreto al INSS, la competencia de reconocimiento y control de la misma, sin perjuicio de que "las comunidades autónomas y entidades locales podrán iniciar el expediente administrativo cuando suscriban con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en los términos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico

del Sector Público, el oportuno convenio que les habilite para ello". Asimismo, en el marco del correspondiente convenio suscrito con el INSS, "podrá acordarse que, iniciado el expediente por la respectiva administración, la posterior tramitación y gestión previas a la resolución del expediente se efectúe por la administración que hubiere incoado el procedimiento" (art. 22).

Se preveía, además, en el Real Decreto-ley 20/2020, que "el Gobierno estudiará a partir de 2021 la celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital" (disposición adicional 4ª). Asimismo, se establecía que "las comunidades autónomas de régimen foral" (País Vasco y Navarra) asumirían en su ámbito territorial, "las funciones y servicios correspondientes que en este real decreto-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". Y que, en tanto no se produzca esa asunción de funciones y servicios "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" (disposición adicional 5ª).

En definitiva, el Real Decreto-ley 20/2020 apuntaba a un modelo de gestión del IMV semejante al establecido para las pensiones no contributivas. De este modo, se mantiene la división competencial de la gestión de las prestaciones del sistema de Seguridad Social en función de que se trate del nivel contributivo o no contributivo: el Estado se reserva la gestión de las prestaciones contributivas, mientras que se prevé que las Comunidades Autónomas (con las excepciones parciales ya reseñadas en cuanto a las prestaciones familiares y de desempleo), que ya venían gestionando las pensiones no contributivas (en el caso del País Vasco y Navarra con la particularidad de que no solo asumen la gestión de las pensiones no contributivas, sino también el pago, en atención a la especialidad de su régimen foral).

Como es sabido, el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, fue convalidado y seguidamente tramitado como proyecto de ley, dando lugar a la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el IMV.

La Ley 19/2021 reproduce los criterios de gestión de esta nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social que estableció el Real Decreto-ley 20/2020. En concreto, la disposición adicional 5ª de la Ley 19/2021, inmediatamente reformada por la disposición final 30ª de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, reitera la regla que ya se contenía en la disposición adicional 5ª del Real Decreto-ley 20/2020 en cuanto a la gestión del IMV en las "comunidades forales", esto es, País Vasco y Navarra.

Por otra parte, la disposición adicional 4ª de la Ley 19/2021 reitera a su vez la previsión de que el Gobierno central estudie celebrar convenios con las Comunidades Autónomas de régimen común "que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital", disposición que resultó modificada por el art. 81 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, para establecer esa previsión en términos más determinantes: "Las comunidades autónomas de régimen común podrán asumir, en su ámbito territorial, la gestión de la prestación no contributiva del IMV que corresponde al INSS, que incluya la iniciación, tramitación, resolución y control por parte de la Comunidad Autónoma, mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración del Estado, que deberá respetar el carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y el principio de solidaridad. En dicho convenio, que podrá tener una duración determinada o carácter indefinido, se establecerán los procedimientos, plazos y compromisos necesarios para una ordenada gestión de dicha prestación".

En definitiva, el legislador estatal, mediante simple ley ordinaria, prevé que la gestión del IMV pueda ser asumida no solo por las "comunidades forales" (País Vasco y Navarra), sino también por el resto de las Comunidades Autónomas ("de régimen común"), mediante el oportuno convenio. En definitiva, por todas las Comunidades Autónomas. Obviamente, mientras esa asunción competencial no se produzca, el Estado, a través del INSS, seguirá gestionando la prestación. En suma, un esquema de gestión que replica en sus líneas generales el establecido en su día para las pensiones no contributivas.

Las previsiones de la disposición adicional 5ª de la Ley 19/2021 en cuanto al País Vasco y Navarra fueron hechas efectivas a lo largo del año 2022 (acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del

ingreso mínimo vital, y acuerdo de la Junta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra, de 31 de marzo de 2022, de asunción por la Comunidad Foral de Navarra de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital).

Como hemos adelantado, este peculiar modelo de gestión ha sido validado por el Tribunal Constitucional.

En efecto, la STC 158/2021, de 16 de septiembre, descartó la inconstitucionalidad de los preceptos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (IMV), impugnados por el Gobierno de Cataluña, al apreciar que la atribución de las competencias de reconocimiento y gestión de la referida prestación al INSS no vulnera las competencias autonómicas de carácter ejecutivo en materia de Seguridad Social, sino que supone el legítimo ejercicio por el Estado de las que le atribuye el art. 149.1.17 CE sobre "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social". El Gobierno catalán consideraba que la "ventanilla" ante la que el ciudadano debería solicitar la nueva prestación creada por la norma estatal debería ser autonómica y, además, debería ser la Comunidad Autónoma la que realizase la gestión de la prestación, esto es, su reconocimiento y control. Reivindicaba, por tanto, el ejercicio de competencias ejecutivas, con fundamento en el art. 165 de su Estatuto de Autonomía.

Para resolver la controversia competencial planteada, la STC 158/2021 procede, en primer lugar, a realizar el encuadramiento competencial de la regulación del IMV. Para ello diferencia entre esta nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social y las denominadas rentas mínimas que las Comunidades Autónomas venían regulando y gestionando con fundamento en sus competencias estatutarias exclusivas en materia de asistencia social. El encuadre en la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) y no en asistencia social "externa" (competencia exclusiva autonómica) lo determina el hecho de que el Estado haya decidido configurar el IMV como una prestación de la Seguridad Social. Así, en efecto, el nuevo IMV, como en su día consideró el Tribunal Constitucional en relación, por ejemplo, con el subsidio extraordinario de desempleo, responde a una concepción evolutiva y a la libertad de configuración del legislador estatal para modular la acción protectora de la Seguridad Social, lo que determina que el examen de la controversia competencial relativa a su gestión haya de abordarse desde la óptica de las competencias que reserva al Estado el art. 149.1.17 CE sobre "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas". Una vez encuadrada la controversia en la materia de Seguridad Social, y no

en asistencia social, como pretendía la Generalitat, el Tribunal se refiere a la distribución competencial que se realiza sobre la materia de Seguridad Social en el bloque de la constitucionalidad.

La STC 158/2021 recuerda la doctrina constitucional acerca de las dos competencias o submaterias reservadas al Estado por el art. 149.1.17 CE: la legislación básica de la Seguridad Social, por un lado, y el régimen económico de la Seguridad Social, por otro.

En cuanto a lo primero, "la determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado *ex* art. 149.1.17 CE y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura". Se subraya así la reserva al Estado de la competencia normativa sobre la creación de una nueva prestación de la Seguridad Social, como legislación básica.

En cuanto a lo segundo, la reserva competencial al Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social "puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario", según reiterada jurisprudencia constitucional. De modo que, si la reserva al Estado de la competencia sobre la legislación básica supone la capacidad del legislador estatal de establecer una normativa unitaria sobre las prestaciones de seguridad social, la reserva al Estado de la competencia sobre el régimen económico de la Seguridad Social, sobre la denominada caja única, puede justificar la reserva al Estado también de actos ejecutivos, necesarios para garantizar la uniformidad del sistema.

En efecto, los Estatutos de autonomía reconocen competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas en materia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social, pero, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, tal reconocimiento debe acomodarse a la exigencia de que, al ejercer tales competencias ejecutivas, no se comprometa la unidad del sistema o se perturbe su funcionamiento económico uniforme, ni se cuestione la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o 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. De no producirse tal acomodo, las competencias ejecutivas quedarán reservadas al Estado.

La STC 158/2021 parece considerar que los preceptos legales impugnados, al determinar el procedimiento para la solicitud, la tramitación y el reconocimiento del IMV e instaurar un modelo de gestión centralizada a través del INSS (sin perjuicio de la previsión de convenios con las Comunidades Autónomas), se justificarían en la competencia estatal sobre el régimen económico de la Seguridad Social, en la medida en que afirma que el reconocimiento del IMV de acuerdo con tales normas y la eventual reclamación de las prestaciones que indebidamente se hayan percibido por los beneficiarios afectarían a la gestión de los recursos económicos y a la administración financiera del sistema de Seguridad Social, al conllevar la realización de los correspondientes ingresos y gastos en su caja única. No obstante, la STC 158/2021 afirma también que la determinación del "modelo de gestión" del IMV "entra dentro de la competencia estatal sobre «legislación básica» en materia de Seguridad Social". Con ello, el Tribunal no acaba de perfilar con la claridad deseable cual de las dos submaterias previstas en el art. 149.1.17 CE es aplicable a la gestión de las prestaciones de la Seguridad Social.

Pero la STC 158/2021 no se detiene aquí, sino que, en primer lugar, tras haber afirmado que la potestad ejecutiva del Estado para gestionar el IMV (a través del INSS) alcanzaría a todos los aspectos relativos al reconocimiento (iniciación, tramitación, resolución, revisión y control) de la prestación, por afectar tales aspectos a la caja única (con lo que parece incidir en que la gestión se incardina en la submateria "régimen económico de la Seguridad Social"), afirma que ello es así sin perjuicio de la posibilidad legalmente prevista de asumir las Comunidades Autónomas las potestades de iniciación, tramitación y resolución de los expedientes de reconocimiento del IMV mediante la celebración de un convenio con dicha entidad gestora de la Seguridad Social. Es decir, el Tribunal Constitucional admite que es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias la gestión autonómica del IMV si se realiza un convenio al efecto entre el INSS y la Comunidad Autónoma respectiva. Una tesis más que discutible.

Además, en segundo lugar, la STC 158/2021, para descartar el alegato de la Generalitat sobre el paralelismo del IMV con las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, que gestiona la Comunidad Autónoma, razona que, a diferencia de las pensiones no contributivas, en el caso del IMV no se ha producido un traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas. Esto es, el Tribunal viene a admitir la legitimidad constitucional de la gestión autonómica del IMV si la norma legal estatal que

regula la prestación prevé el traspaso de la competencia, como efectivamente sucedió con la Ley 26/1990 para las pensiones no contributivas y el traspaso de funciones del INSERSO.

Dicho de otro modo, la STC 158/2021 considera que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias de gestión de las prestaciones de Seguridad Social si cuentan con un "título jurídico bastante", como habría sucedido con la disposición adicional 4ª de la Ley 26/1990 (ahora art. 373 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social) para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Esto es, la STC 158/2021 da a entender que la Ley 26/1990 llevó a cabo un "traspaso de competencias" a las Comunidades Autónomas, que el Tribunal considera constitucionalmente válido.

En suma, la STC 158/2021 viene a afirmar que los actos ejecutivos de gestión en relación con el IMV que, en principio, deben ser realizados por el Estado por afectar al régimen económico de la Seguridad Social pueden, no obstante, ser realizados por las Comunidades Autónomas si se suscribe un convenio al respecto o si la norma que regula la prestación prevé un traspaso competencial (como sucedió con las pensiones no contributivas).

Semejante conclusión suscita serios interrogantes. Conforme a la doctrina constitucional precedente sobre el art. 149.1.7 CE, a la que la propia STC 158/2021 se remite, el Estado puede reservarse actos ejecutivos cuando la realización de estos por las Comunidades Autónomas pueda afectar a la caja única de la Seguridad Social. Más, si se afirma que el Estado tiene la competencia sobre determinados actos ejecutivos por el hecho de afectar una eventual gestión autonómica al régimen económico de la Seguridad Social, no parece posible sostener al mismo tiempo que esos actos ejecutivos, que necesariamente deben corresponder al Estado, pueden ser realizados por las Comunidades Autónomas si se suscribe un convenio entre el Estado y la Comunidad Autónoma o si se realiza un traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas conforme a lo previsto por el legislador estatal en la norma reguladora de la prestación.

Si la gestión autonómica de una prestación afecta a la caja única, al régimen económico de la Seguridad Social, no parece que sea posible atribuir esa gestión a las Comunidades Autónomas mediante un convenio, pues la Constitución reserva al Estado esa competencia en exclusiva (es más, seguramente ni siquiera cabría atribuir la competencia de gestión mediante leyes del art. 150.2 CE, pues por su misma naturaleza

no sería delegable una gestión que ponga en riesgo la caja única). Y tampoco cabría el traspaso de la competencia, solo posible en el caso de una competencia de titularidad autonómica (porque la ha asumido estatutariamente la Comunidad Autónoma en el marco de lo dispuesto en los arts. 148 y 149.1 CE). El traspaso es una consecuencia del régimen constitucional de distribución de competencias. Conforme a reiterada doctrina constitucional, la determinación de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se puede realizar a partir de la existencia de una previsión legal de traspaso futuro o de un efectivo real decreto de transferencia, sino a partir de lo dispuesto en la Constitución y en el respectivo Estatuto de autonomía. Es decir, el traspaso no puede fundar la competencia, frente a lo que parece sostener la STC 158/2021.

La STC 158/2021 introduce confusión acerca de los principios básicos que han venido presidiendo la distribución competencial, pues supone admitir, en primer lugar, que las competencias que la Constitución reserva al Estado ya no son solo delegables a través de las leyes de transferencia o delegación previstas en el art. 150.2 CE (cuando su naturaleza así lo permita), sino también mediante convenio, y, en segundo lugar, que las competencias autonómicas no derivan del bloque de la constitucionalidad (Constitución y Estatuto de autonomía, sustancialmente), sino de la previsión legal del correspondiente traspaso en una simple ley ordinaria.

Dos magistrados discrepan en su voto particular de la justificación que se hace en la STC 158/2021 de la reserva al Estado de la gestión del IMV con fundamento en la competencia estatal sobre el régimen económico de la Seguridad Social, pues consideran que a través de los actos de reconocimiento o de control de la prestación no se produce, en realidad, una verdadera afección de la caja única. Sostienen que, en el caso del IMV (al igual que en el caso de las pensiones no contributivas, que son gestionadas por las Comunidades Autónomas), el carácter reglado de la prestación (que implica su otorgamiento si se cumplen unos requisitos tasados no interpretables por el órgano encargado de la gestión) impide que se vea afectada la unidad del sistema, perturbado su funcionamiento económico uniforme, o 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. Para estos magistrados discrepantes 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 del IMV se asuma por las Comunidades Autónomas, pues el

decreto-ley impugnado atribuye al INSS la competencia para el reconocimiento y el control de la prestación, pero no su pago, que corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), al igual que ocurre con las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, que son gestionadas por las Comunidades Autónomas, aunque su pago corresponde a la TGSS. Bien se echa de ver que este planteamiento del voto particular sobre el carácter reglado de las prestaciones podría resultar extensible a las prestaciones contributivas, en la lógica del razonamiento de los magistrados discrepantes.

La doctrina de la STC 158/2021 ha sido reiterada y en parte matizada por el Tribunal en dos recientes sentencias, la STC 19/2024, de 31 de enero y la STC 32/2024, de 28 de febrero, que desestiman sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Vox y por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la disposición adicional 5ª de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el IMV, en la redacción dada por la disposición final 30ª de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022. Como se ha dicho, las previsiones de la disposición adicional 5ª de la Ley 19/2021 en cuanto al País Vasco y Navarra fueron hechas efectivas a lo largo del año 2022, mediante sendos acuerdos con dichas Comunidades Autónomas.

En sus recursos de inconstitucionalidad contra la disposición adicional 5ª de la Ley 19/2021, los diputados recurrentes aducían que la norma impugnada, al otorgar a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra competencias en relación con la gestión del IMV, rompe la "caja única" y vulnera las competencias exclusivas que corresponden al Estado conforme al art. 149.1.17 CE.

Para desestimar el recurso de los diputados del grupo parlamentario Vox la STC 19/2024 parte de que la gestión y pago del IMV se incardinan dentro del "régimen económico de la Seguridad Social", respecto del cual el art. 149.1.17 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. De acuerdo con esto, el País Vasco y Navarra, así como otras Comunidades Autónomas, han asumido en sus Estatutos de autonomía competencias para la "gestión del régimen económico de la Seguridad Social". La STC 124/1989 ya aclaró que dichas competencias autonómicas deben conciliarse con las que corresponden al Estado para preservar la llamada "caja única", es decir, la unidad del sistema de Seguridad Social y su funcionamiento económico uniforme. Por tanto, las Comunidades Autónomas que tengan estatuariamente asumida dicha competencia 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.

La STC 19/2024 entiende que la gestión del IMV no afecta a la "caja única", porque la normativa que habrán de aplicar las Comunidades Autónomas es íntegramente estatal y el Estado se reserva funciones, en los convenios celebrados hasta ahora (como la fijación de criterios, la gestión del sistema de la "tarjeta social digital", el control financiero posterior, etc.) que garantizan el mantenimiento del modelo unitario y el funcionamiento económico uniforme. Además, aunque las comunidades "forales" (País Vasco y Navarra) no tengan especialidades competenciales en materia de Seguridad Social, su peculiar sistema de financiación les permite, a diferencia del resto de Comunidades Autónomas, asumir también el pago de la prestación, descontando posteriormente del cupo y aportación el importe que se derive del Concierto (País Vasco) y del Convenio económico (Navarra) con el Estado.

La STC 19/2024 constata que el modelo de gestión previsto en la disposición impugnada replica el que se viene aplicando para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez desde su creación en 1990. Dichas prestaciones vienen gestionándose por las Comunidades Autónomas, si bien en las de régimen común el pago lo efectúa la Tesorería General de la Seguridad Social, mientras que el País Vasco y Navarra lo asumen estas comunidades "forales" conforme a su específico modelo de financiación, al igual que ahora se establece para el IMV.

En suma, lo que entiende el Tribunal en la STC 19/2024 es que la atribución de la gestión del IMV, mediante convenio, al País Vasco y Navarra, además de tener apoyo en su peculiar sistema de financiación, no invade ni menoscaba la competencia estatal sobre el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) porque el Estado retiene en su integridad la competencia normativa sobre el IMV y además se reserva algunas funciones ejecutivas que permiten garantizar que no se afecte a la caja única.

Al margen del resultado desestimatorio al que llega el Tribunal en la STC 19/2024, a la que se remite en su integridad la STC 32/2024, que desestima el recurso interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Popular, la doctrina de estas sentencias viene, de manera implícita, a matizar en parte la doctrina sentada en su día por la STC 158/2021 en relación con la gestión del IMV.

En primer lugar, la STC 19/2024 aborda la cuestión del encuadre competencial de la cuestión planteada y entiende que los actos de gestión del IMV a los que se refiere la disposición impugnada se enmarcarían en la materia de "régimen económico de la Seguridad Social" (art. 149.1.17 CE), si bien esta inicial afirmación viene a quedar luego bastante diluida en la propia STC 19/2024.

En efecto, la STC 19/2024 considera que las funciones y servicios correspondientes al INSS que asumen el País Vasco y Navarra mediante la norma impugnada son, en síntesis, la iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV. Funciones que no se refieren a la gestión de la tesorería (recaudación y pagos) de la Seguridad Social, gestión esta que no está atribuida al INSS, sino a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

De acuerdo con la doctrina constitucional, la mención separada del "régimen económico" como función exclusiva del Estado trata 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 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 Seguridad social no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema. Para el Tribunal, la Constitución ha impuesto el carácter unitario del sistema de Seguridad social 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 por medio de la TGSS. Por ello es competencia exclusiva del Estado, ejercida a través de la TGSS, la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única. Para la STC 19/2024 por tanto, no refiriéndose las funciones y servicios atribuidos al País Vasco y a Navarra, en la disposición impugnada, a la TGSS, no se menoscaba la caja única que "se articula a través y por medio" de ella. Un argumento un tanto formalista, como se ve.

Según la STC 19/2024, las funciones y servicios del INSS en cuanto a la gestión del IMV atribuidos al País Vasco y a Navarra tampoco comprometen la unidad del sistema de la Seguridad Social ni perturban su funcionamiento económico uniforme, ni engendran 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 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.

Así las cosas, resulta discutible encuadrar la disposición impugnada en la submateria "régimen económico de la Seguridad Social", como hacen (correctamente, a mi entender) las SSTC 19/2024 y 32/2024, para seguidamente afirmar que los actos de iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV no afectan a la caja única. Si mediante el ejercicio de las funciones y servicios asumidos por las Comunidades Autónomas en relación con la iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV no se menoscaba la caja única, entonces tales funciones y servicios podrían haberse encuadrado mejor en la submateria "legislación básica de la Seguridad Social … sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas" y no en la submateria "régimen económico de la Seguridad Social".

Sea como fuere, recuerda el Tribunal en la STC 19/2024 que las facultades autonómicas deben conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social. Para el Tribunal tal conciliación se produciría en el caso del País Vasco mediante la previsión recogida en la disposición transitoria 5ª del Estatuto de Autonomía del País Vasco, cuando establece que la asunción por esta Comunidad Autónoma de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social "precisa de la suscripción de los oportunos convenios en el seno de la comisión mixta de transferencias". A dichos convenios les corresponde especificar "las concretas facultades que puede asumir la Comunidad Autónoma del País Vasco sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social".

Según la STC 19/2024, los convenios suscritos por el Estado con las "comunidades 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), han permitido que el Estado se haya reservado, entre otras, "la 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 3º del convenio con el País Vasco y apartado C) del convenio con Navarra].

Ahora bien, lo que es una previsión recogida en un Estatuto de Autonomía (el del País Vasco), esto es, la exigencia de un convenio, parece entenderse por la STC 19/2024 como una exigencia general para el resto de Comunidades Autónomas cuando afirma que, "en definitiva, las comunidades autónomas que asuman en sus estatutos la competencia de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», 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". Esto es discutible, pues la fijación por parte del Estado de criterios normativos e interpretativos homogéneos o el control financiero posterior no exige necesariamente para las Comunidades Autónomas de "régimen común" el instrumento del convenio, pues se podrían haber establecido tales criterios o controles de manera imperativa en la propia normativa estatal reguladora del IMV.

Cuestión distinta es que haya sido el propio Estado el que por medio del art. 81 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, haya establecido la exigencia del previo convenio para la gestión de la prestación del IMV que corresponde al INSS por parte del resto de Comunidades Autónomas (las de "régimen común").

Resuelve también la STC 19/2024 un segundo aspecto controvertido como 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). Aquí el Tribunal se enfrenta a la dificultad de cómo salvar la objeción de que el pago de las

prestaciones es una competencia de la Seguridad Social, que no está atribuida al INSS, sino a la TGSS.

Para salvar esta objeción la STC 19/2024 señala que el sistema de financiación foral juega un papel diferencial en cuanto a la ejecución material del pago de la prestación, pues de la caja única de la Seguridad Social que gestiona la TGSS no se desgaja la porción correspondiente al País Vasco y a 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.

De esta suerte, en las Comunidades Autónomas "de régimen común" el IMV se podrá gestionar y reconocer por la administración autonómica (previo convenio con el Estado), pero el pago de la prestación lo realizará la TGSS, mientras que en el caso del País Vasco y Navarra, en atención al sistema de financiación foral, no solo asumen la gestión y reconocimiento de las prestaciones del IMV (como el resto de las Comunidades Autónomas), sino también el pago (al igual que ya venía sucediendo con las pensiones no contributivas), descontando posteriormente del cupo (País Vasco) y de la aportación (Navarra) el importe que se derive del Concierto y del Convenio económico con el Estado, sin que ello afecte ni menoscabe, según el Tribunal, a la caja única o al régimen unitario de la Seguridad Social, lo que conduce a desestimación del recurso también en este extremo.

De este modo, el Tribunal Constitucional ha venido a dar por válida la extensión de los principios del peculiar sistema foral, pensado como excepción al sistema de financiación autonómica y basado en la disposición adicional 1ª de la Constitución (derechos históricos de los territorios forales), al ámbito de la gestión de la Seguridad Social. Una extensión de difícil justificación constitucional, por decir lo menos. La peculiaridad (o privilegio económico, si se prefiere) del régimen fiscal foral (Concierto económico vasco y Convenio navarro) se extiende ahora, con el beneplácito de la jurisprudencia constitucional, a la gestión (incluido el pago) de una prestación de la Seguridad Social como es el IMV, como ya había sucedido previamente con las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

Por otra parte, recientemente la ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha firmado junto al consejero de Derechos Sociales de la Generalitat de Cataluña, antes del cambio de gobierno en esta, el 24 de julio de 2024, el acuerdo de asunción de competencias por parte de Cataluña de la gestión del IMV (pero no el pago

de la prestación, que lo continuará haciendo la TGSS, al igual que ocurre con las prestaciones no contributivas), de forma que Cataluña se suma así a Navarra y País Vasco, que gestionan esta prestación de la Seguridad Social desde el año 2022. Como es sabido, Cataluña pretende separarse del régimen común, para lograr una "financiación singular". Una nueva muestra de nuestro castizo federalismo asimétrico *de facto*.

VI. A modo de conclusión … necesariamente provisional

La jurisprudencia constitucional ha sentado algunas líneas maestras sobre el reparto competencial en materia de Seguridad Social cuya importancia no puede ser desatendida.

Así, esa jurisprudencia ha establecido con rotundidad, como se ha visto, que el art. 41 CE no atribuye competencias ni prejuzga cuáles han de los poderes públicos encargados de mantener un régimen público de Seguridad Social, por lo que la solución competencial no ha de buscarse en este precepto, sino en el único lugar apropiado para ello: el Título VIII CE, y más concretamente en el art. 149.1.17 CE.

De igual modo, la jurisprudencia constitucional ha deslindado los títulos competenciales que, *a priori*, podrían confluir en materias próximas a la Seguridad Social. En tal sentido, ha precisado que, respecto de la asistencia sanitaria pública, aunque se trate de una prestación "clásica" de Seguridad Social el título competencial específico sobre sanidad del art. 149.1.16 CE prevalece sobre el referido a la materia de Seguridad Social previsto del art. 149.1.17 CE. Asimismo, ha distinguido entre una asistencia social "interna" al sistema de Seguridad Social, sujeta al reparto competencial derivado del art. 149.1.17 CE, y una asistencia social "externa" al sistema de Seguridad Social, que puede dispensarse por las Comunidades Autónomas en virtud de la competencia reconocida en el art. 148.1.20 CE y asumida estatutariamente por estas.

Ha enfatizado también esa jurisprudencia la importancia en el ámbito de la Seguridad Social el título transversal del art. 149.1.1 CE, pues la atribución de competencia exclusiva al Estado en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social cobra pleno significado, cabalmente, por la necesidad de conseguir la uniformidad normativa y la unidad financiera del Sistema de Seguridad Social, con el fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en las condiciones básicas de disfrute de los derechos reconocidos el régimen público de Seguridad Social.

Por otra parte, resulta inequívoco que la jurisprudencia constitucional interpreta que el art. 149.1.17 CE incorpora, en realidad, dos criterios de delimitación (o dos submaterias): el que rige para el régimen económico de la Seguridad Social y el previsto para las restantes materias de Seguridad Social. Para el primero, la competencia exclusiva del Estado se extiende de forma completa a la totalidad de las competencias normativas (ley más reglamento), es decir, en el régimen económico de la Seguridad Social no cabe intervención normativa de las Comunidades Autónomas. Además, en esta submateria la competencia del Estado también se extiende a las competencias ejecutivas que sean precisas para garantizar la unidad del Sistema de la Seguridad Social y su funcionamiento económico uniforme.

En principio, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la regulación de una prestación de la Seguridad Social (de los requisitos y del régimen jurídico de las prestaciones) constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado conforme al art. 149.1.17 CE, y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura. Por otra parte, el Tribunal Constitucional también ha declarado que la competencia estatal sobre la legislación básica de la Seguridad Social incluye la determinación del "modelo de gestión" de las prestaciones de la Seguridad Social, que no puede ser definido por una Comunidad Autónoma. Por ello, las Comunidades Autónomas no pueden establecer previsiones que incidan en el alcance de la acción protectora de la Seguridad Social, en tanto que tal regulación interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social o genere una obligación o carga económica que deba soportar el Estado. No obstante, la jurisprudencia constitucional más reciente parece apuntar a la incardinación de la regulación de los requisitos y del régimen jurídico de las prestaciones del sistema de Seguridad Social en la submateria competencial "régimen económico de la Seguridad Social", en la que el Estado retiene las potestades normativas íntegras. Tesis que entiendo más correcta.

Cuestión distinta será la gestión de las prestaciones. La jurisprudencia constitucional permite sostener que se trata también de una submateria incardinada en el "régimen económico de la Seguridad Social", en cuanto el reconocimiento y pago de prestaciones supone un gasto y una obligación a cargo de la caja única de la Seguridad Social, submateria en la que el Estado retiene, como se ha dicho, no solo las facultades normativas plenas, sino también las de ejecución o gestión que resulten necesarias para

garantizar un sistema materialmente unitario en todo el territorio nacional. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha venido a dar por válido el modelo de gestión establecido por el legislador estatal para las prestaciones no contributivas (primero las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez y luego el ingreso mínimo vital). Un modelo de gestión singular, desde la perspectiva de la ortodoxia competencial (pues se permite la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas a partir de las previsiones de una simple ley ordinaria, utilizando el instrumento convencional y extendiendo las peculiaridades del régimen foral para el País Vasco y Navarra a supuestos que van más allá de lo que permite, parece, la disposición adicional 1ª CE).

En todo caso, de la jurisprudencia constitucional parece inferirse que el Tribunal da por válido el modelo de gestión reconfigurado por el legislador estatal, conforme al cual la gestión (tramitación, reconocimiento y pago) de las prestaciones económicas en el nivel contributivo de la Seguridad Social queda reservado al Estado (a través de las entidades gestoras de la Seguridad Social), mientras que en el nivel no contributivo (pensiones de jubilación e invalidez no contributivas e ingreso mínimo vital) la gestión (salvo el pago) puede ser (como efectivamente lo ha sido sin controversia en el caso de las pensiones no contributivas) asumida por las Comunidades Autónomas (en el País Vasco y Navarra, incluido el pago, de acuerdo con la interpretación peculiar que se ha hecho del sistema foral de Concierto y Convenio), en su caso, mediante convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma (convenios en los que deberían especificarse las concretas facultades que puede asumir la Comunidad Autónoma sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social).

Ciertamente, es arriesgado aventurar cuál pudiera ser la respuesta de la jurisprudencia constitucional, en caso de que la cuestión fuera sometida a su control, ante una eventual decisión del legislador estatal que, en una situación de debilidad parlamentaria del Gobierno central, permitiera traspasar también las competencias de gestión de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas forales, e incluso a las de régimen común (particularmente, a Cataluña, deseosa de obtener un régimen "singular"). Es difícil hacer conjeturas al respecto, más allá de constatar que, hasta la fecha, el Tribunal Constitucional se ha venido mostrando extremadamente deferente en su enjuiciamiento con obra del legislador estatal.

Pero tampoco debe olvidarse que, conforme a la propia jurisprudencia constitucional, la garantía institucional del sistema de Seguridad Social impone el

obligado respeto a los rasgos estructurales que la hacen reconocible en el estado actual de la conciencia social, entre los que se encuentra la necesidad de mantener un sistema materialmente unitario en todo el territorio nacional, que garantice la igualdad de todos los españoles en las condiciones básicas de disfrute de los derechos reconocidos el régimen público de Seguridad Social. Y que conforme a esa misma jurisprudencia solo pueden comprenderse dentro de la competencia autonómica de gestión del régimen económico de la Seguridad Social aquellas facultades que no puedan comprometer la unidad del sistema, perturbar su funcionamiento económico uniforme, 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. Lo que permite sostener que, para mantener un sistema de Seguridad Social materialmente unitario y reconocible en el estado actual de la conciencia social, el Estado (esto es, las entidades estatales que conforman la Administración de la Seguridad Social), debe retener en todo caso las competencias de gestión de las prestaciones del nivel contributivo.