

LA TRAVESÍA JURISPRUDENCIAL DE LA COMPETENCIA DE GESTIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL¹

The jurisprudential journey of the competence of management
of the Social Security economic regime

FRANCISCO JAVIER MORENO ORDOÑO

Universitat de Barcelona

javiermoreno@ub.edu

Cómo citar/Citation

Moreno Ordoño, Francisco Javier (2026).

La travesía jurisprudencial de la competencia de
gestión del régimen económico de la Seguridad Social.
Revista Española de Derecho Constitucional, 136, 395-427.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.136.12>

Resumen

Este artículo analiza críticamente la evolución en la jurisprudencia constitucional del título competencial de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social». Se parte de la STC 124/1989, que estableció un criterio claro: la competencia estatal de régimen económico de la Seguridad Social incluye únicamente actos ejecutivos que afecten inmediatamente al patrimonio de la Seguridad Social, mientras que el resto de

¹ El proyecto que dio lugar a este trabajo recibió el apoyo de una beca de la Fundación “la Caixa” (ID 100010434), código “B006196”. Además, este es uno de los resultados del Proyecto de investigación PID2024-157395NB-I00 «Fortalecimiento de la democracia constitucional ante el deterioro institucional» (FDCaDI), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en la Convocatoria 2024 de «Proyectos de Generación de Conocimiento» (Investigación No Orientada Tipo B) en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2024-2027. Agradezco a los profesores Tomás de la Quadra-Salcedo Janini y Enriqueta Expósito Gómez por sus numerosos y muy valiosos comentarios e ideas, sin los cuales este artículo no habría existido. Asimismo, agradezco las brillantes aportaciones de los evaluadores anónimos.

actos de gestión podían corresponder a las autonomías. Sin embargo, tras la creación del ingreso mínimo vital y la posterior STC 158/2021, se rediseñó inconsistentemente este título, con consecuencias centralizantes. La STC 19/2024 corrige parcialmente este rediseño, introduciendo un requisito de convenio para ejercer competencias autonómicas, aunque sin justificarlo constitucionalmente de manera adecuada. El artículo concluye que esta evolución genera inseguridad jurídica y plantea la necesidad de retomar la doctrina anterior a la STC 158/2021 (la doctrina del bisturí) o abandonar el oscuro concepto de «gestión del régimen económico».

Palabras clave

Seguridad Social; régimen económico; distribución competencial; gestión autonómica; jurisprudencia constitucional; competencias de gestión en materia de Seguridad Social; ingreso mínimo vital; Estado autonómico; caja única de la Seguridad Social.

Abstract

This article critically analyzes the evolution in constitutional jurisprudence of the competence title of “management of the economic regime of the Social Security”. The starting point is STC 124/1989, which established a clear criterion: the State competence for the economic regime of the Social Security includes only those executive acts that immediately affect the assets of the Social Security, while the rest of the management acts could correspond to the autonomous regions. However, after the creation of the Ingreso Mínimo Vital and the subsequent STC 158/2021, this title was inconsistently redesigned, with centralizing consequences. STC 19/2024 partially corrects this redesign, introducing an agreement requirement for exercising autonomic competences, although without adequate constitutional justification. The article concludes that this evolution generates legal uncertainty and raises the need to return to the doctrine before STC 158/2021 (the scalpel doctrine) or abandon the obscure concept of “management of the economic regime”.

Keywords

Social Security; economic regime; distribution of competences; autonomic management; constitutional jurisprudence; management competences in Social Security; Ingreso Mínimo Vital; autonomous State; Social Security single fund.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA CUESTIÓN DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES DE RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU GESTIÓN. II. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO TRADICIONAL DE GESTIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 1. Punto de partida: STC 124/1989. 2. Consolidación de la distinción entre el régimen económico y gestión del régimen económico: SSTC 195/1996 y 104/2013. III. LA DEGRADACIÓN DEL CRITERIO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL A PROPÓSITO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL: STC 158/2021: 1. La intervención estatal: la creación del ingreso mínimo vital desde una perspectiva competencial. 2. El inconsistente rediseño jurisprudencial del régimen económico de la Seguridad Social: del bisturí a la brocha gorda. 3. Dos problemas fundamentales del nuevo criterio: vaciamiento competencial e inconsistencia interna. IV. LA TRANSFORMACIÓN: STC 19/2024: 1. Una nueva oportunidad para reestablecer un concepto consistente de régimen económico de la Seguridad Social. 2. Del criterio de la afectación presupuestaria inmediata al criterio del convenio: un vaciamiento competencial. 3. Una ¿solución? al problema de consistencia interna de la STC 158/2021: la aplicación analógica de la disposición adicional quinta del EAPV. 4. Un intento (fallido) de cohonestar la argumentación del Tribunal con los principios del Estado autonómico: 4.1. *La apelación al deber de colaboración*. 4.2. *La apelación al principio de cooperación*. 4.3. *La apelación al principio de coordinación*. 5. El nuevo modelo de determinación del contenido de la competencia autonómica de gestión del régimen económico: el análisis del convenio: 5.1. *La asunción de competencias del INSS*. 5.2. *La asunción del pago de la prestación*. V. CONCLUSIONES: TRES IDEAS SOBRE EL MALEABLE TÍTULO COMPETENCIAL AUTONÓMICO DE GESTIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 1. La exigencia de convenio carece de suficiente justificación constitucional. 2. La nueva concepción de «gestión» del régimen económico: el abandono de su concepción como título competencial autónomo. 3. Dos caminos: la «gestión» como delegación o la vuelta al bisturí. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN: LA CUESTIÓN DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES DE RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU GESTIÓN

Nuestra jurisprudencia constitucional incluye diversos ejemplos en los que Estado y comunidades autónomas (CC. AA.) han acudido a nuestro Tribunal Constitucional (TC) para solucionar sus desacuerdos competenciales en materia de Seguridad Social. Al tratarse de una materia en la que ambos niveles de gobierno ostentan competencias, es común su solapamiento, dando

pie a controversias sobre la interpretación del sistema constitucional de distribución de competencias.

El precepto alrededor del cual se enmarca el debate abordado en este trabajo es el art. 149.1.17 CE, que constituye el título competencial exclusivo estatal en el ámbito de la Seguridad Social. Conforme a la jurisprudencia constitucional, claramente fijada en la STC 124/1989, de 7 de julio, bajo este título conviven dos materias competenciales separadas: la legislación básica sobre Seguridad Social y su régimen económico. Se trata de materias de distinta naturaleza. Si bien de la competencia sobre legislación básica no se derivan competencias ejecutivas —más allá de la coordinación, como se verá más adelante—, de la segunda, relativa al régimen económico, se derivan tanto competencias normativas como ejecutivas. Así lo afirma el TC, considerando que la atribución al Estado de la competencia sobre el «régimen» de una materia comprende «la totalidad de las competencias normativas sobre la misma», además de «la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario» (FJ 2). Así, el Estado retiene las competencias ejecutivas necesarias para asegurar «la unidad del sistema de la Seguridad Social», garantizando «la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social», e «impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas» (FJ 3).

Ahora bien, de aquí no puede deducirse que el Estado pueda atribuirse todas las competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social. De hecho, diversas CC. AA. han asumido en sus estatutos de autonomía (EE. AA.) competencias en materia de Seguridad Social. Esto se encuentra amparado por el propio art. 149.1.17 CE, que prevé «la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». En sintonía, diferentes EE. AA. asumen las competencias de «ejecución de la legislación», «gestión del régimen económico de la Seguridad Social» y organización y administración de los correspondientes servicios².

Al tratarse de una competencia compartida en la que ambos niveles de gobierno ostentan facultades ejecutivas, es fundamental definir las concretas facultades que corresponden a cada nivel de gobierno. Se entiende que la competencia exclusiva estatal incluye potestades ejecutivas sobre el régimen económico, mientras que las CC. AA. pueden asumir competencias tanto sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social³ como sobre la ejecución de la legislación básica⁴.

² Véase, por ejemplo, el art. 18 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).

³ Por ejemplo, los arts. 165.1.b del Estatuto de Autonomía de Catalunya (EAC) y 18.2.b del EAPV.

⁴ Por ejemplos, los art. 165.1.a EAC y 18.2.a EAPV.

La delimitación de la frontera entre las competencias estatal y autonómica debe encontrarse, en un Estado jurisdiccional autonómico como el nuestro⁵, en la jurisprudencia del TC. Ante la distinción efectuada por este de las diferentes materias competenciales en el ámbito de la Seguridad Social, debe acudir a su jurisprudencia para encontrar la materialización de la línea divisoria.

La búsqueda de esta línea divisoria justifica la redacción de este artículo. Dicha tarea, que por motivos de seguridad jurídica debiera ser sencilla, resulta especialmente problemática.

Esto se debe a que el concepto de «gestión del régimen económico», crucial para esta distinción, ha ido reflejando cambiantes siluetas según se mirara en el espejo de una u otra sentencia del TC. La jurisprudencia constitucional no ha logrado, hasta la fecha, dar una definición estable y sistemáticamente coherente del concepto. En ausencia de esta, los actores político-administrativos estatales y autonómicos no pueden operar con la certeza de estar respetando la distribución competencial.

La máxima expresión de los vaivenes de la jurisprudencia constitucional ha sido la respuesta del TC a la creación de una nueva prestación estatal de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital (IMV). La creación de esta prestación⁶ y el encaje de esta en el sistema de distribución competencial han llevado a dos decisiones que han rediseñado los conceptos de «régimen económico de la Seguridad Social» y «gestión del régimen económico de la Seguridad Social». La primera decisión fue la STC 158/2021, de 16 de septiembre, que altera sustancialmente la jurisprudencia constitucional consolidada al respecto, con un efecto fuertemente centralizante⁷. Ahora bien, solo tres años después encontramos un nuevo golpe de timón en la STC 19/2024, de 29 de febrero⁸, que enmienda la decisión adoptada en 2021 y vuelve a reconfigurar el concepto de gestión del régimen económico.

Lamentablemente, no parece que en esta última sentencia el Tribunal haya logrado, pese a lo que esperaba parte de la doctrina (De la Quadra-Salcedo, 2022b), dar una respuesta justificada y coherente a una de las preguntas que le acompañan desde hace décadas: ¿qué actos comprende la competencia ejecutiva de las CC. AA. en materia de gestión del régimen económico de la

⁵ Utilizando el concepto acuñado por el profesor Aragón Reyes (1986).

⁶ Introducida por el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, y consolidada mediante la aprobación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital.

⁷ Sobre esto, véase De la Quadra-Salcedo (2022b).

⁸ Replicada idénticamente en la STC 32/2024, de 28 de febrero.

Seguridad Social? Por ello, este artículo pretende ser una aportación lo más clara posible a esta intrincada cuestión.

Con este fin, el presente artículo se estructura en cinco apartados. Tras esta primera sección de introducción, se procede a una segunda sección en la que se expone el criterio originalmente seguido por el TC para delimitar las facultades ejecutivas atribuibles al Estado al amparo de su competencia de «régimen económico» y las facultades ejecutivas atribuibles a las CC. AA. que han asumido la competencia de «gestión del régimen económico». En la tercera sección, se indica cómo la STC 158/2021 rompe con la doctrina constitucional y opta por un nuevo criterio injustificadamente centralizante que degrada el nivel de razonamiento del Tribunal en la materia. En la cuarta sección, se analiza críticamente la STC 19/2024, indicando cómo esta vuelve a rediseñar el concepto de régimen económico de la Seguridad Social tratando de enmendar los errores de la sentencia de 2021, aunque sin lograr resultados plenamente satisfactorios por una falta de justificación de la decisión. En la quinta sección se critica la forma actual de los conceptos de «régimen económico» y «gestión del régimen económico», abogando por dos posibles vías para dotar a estos de un contenido jurídicamente razonable: el retorno a la jurisprudencia constitucional previa a 2021 o la negación del título autonómico de «gestión del régimen económico» como un título capaz de atribuir competencias de manera autónoma.

II. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO TRADICIONAL DE GESTIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. PUNTO DE PARTIDA: STC 124/1989

En la STC 124/1989, el TC hubo de resolver un conflicto positivo de competencias planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña. Este alegaba que la configuración de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)⁹ le otorgaba una serie de competencias que excedían de las amparadas en la competencia estatal de régimen económico de la Seguridad Social, invadiendo las competencias autonómicas ejecutivas en la materia. En respuesta, el Tribunal hubo de definir cuáles son las competencias ejecutivas incluidas en la competencia estatal de régimen económico de la Seguridad Social, afirmando lo siguiente:

⁹ Efectuada por el 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.

[...] las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social.

Consciente de que, ante una definición tan amplia del concepto de régimen económico caben diferentes interpretaciones respecto de qué concretas facultades están comprendidas en este concepto, el Tribunal ofreció criterios para determinar cuándo nos encontramos ante una potestad necesaria para la defensa de la unidad estatal.

En primer lugar, se refirió a lo que bautizó como «actos instrumentales». Estos actos, entre los que se encuentran las altas y bajas de la Seguridad Social, serían aquellos actos que 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». El Tribunal afirmó que, pese a que no son actos totalmente ajenos al régimen económico de la Seguridad Social, tampoco eran «exclusivamente en sentido propio régimen económico».

Esto se fundamenta en que estos actos no provocan por sí mismos un ingreso o gasto, sino que son actos de carácter mediato respecto de la realización de gastos o la obtención de ingresos para la TGSS. Al no afectar inmediatamente al patrimonio de la Seguridad Social, no pueden considerarse parte del núcleo del régimen económico. En consecuencia, por respeto a las competencias autonómicas, estos actos instrumentales pueden ser ejecutados por las CC. AA., siempre y cuando el Estado mantenga facultades de control (FJ 4)¹⁰.

Tras analizar estos actos instrumentales, en los que incluye únicamente las altas y bajas, el Tribunal analiza la facultad de gestión recaudatoria, incluyendo en esta el control de las cotizaciones, así como el aplazamiento y fraccionamiento de cuotas de la Seguridad Social. Aquí, el TC pone énfasis en el impacto inmediato de estas facultades en el patrimonio de la Seguridad Social. Al suponer estas facultades una afectación directa al patrimonio, sin

¹⁰ Esto se transforma explícitamente en una facultad de supervisión en el FJ 7 de la STC 195/1996, de 28 de noviembre.

intermediación estatal que le permita preservar su función de garante de la caja única, el TC considera que estas facultades son parte de la competencia estatal de régimen económico.

La misma conclusión y razonamiento se encuentra en el FJ 6 en relación con la ordenación de los pagos de las obligaciones de la Seguridad Social y de la distribución de disponibilidades dinerarias. Ahora bien, considera que, en los casos en los que la TGSS ya ha habilitado unos fondos para ser empleados por la Administración autonómica, esta puede recurrir a estos fondos para la ordenación de pagos. De nuevo, vemos que el razonamiento es coherente con la idea básica de que toda facultad de gestión que tenga un impacto inmediato en el patrimonio de la Seguridad Social será competencia estatal, mientras que toda facultad ejecutiva que permita al Estado ejercer una facultad de control ante la incidencia en el patrimonio de la Seguridad Social podrá ser de competencia autonómica.

Así, la consistencia de la definición de los actos ejecutivos incluidos en la competencia estatal de régimen económico de la Seguridad Social efectuada por la sentencia es clara: serán aquellos actos que afecten de manera inmediata al patrimonio de la Seguridad Social. Si bien esta definición de la competencia estatal reduce considerablemente las competencias ejecutivas que ciertos autores esperaban que las CC. AA. pudieran ejercer¹¹, ofreció un marco claro en el que el Tribunal debía operar, analizando cada facultad ejecutiva para determinar, usando como criterio la inmediatez de su impacto en el presupuesto de la Seguridad Social, si esta correspondía al Estado o a la comunidad autónoma.

2. CONSOLIDACIÓN DE LA DISTINCIÓN ENTRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y GESTIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO: SSTC 195/1996 Y 104/2013

La elección de este criterio distintivo muestra su utilidad en dos sentencias posteriores. En primer lugar, el Tribunal, en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, hubo de resolver un 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. Entre los múltiples preceptos impugnados, resulta relevante para este trabajo la impugnación de la asunción estatal de la competencia ejecutiva para imponer sanciones en materia de Seguridad Social. El Gobierno Vasco consideraba que la imposición de estas sanciones excede de la competencia estatal de régimen económico y debía considerarse parte de las competencias autonómicas ejecutivas.

¹¹ Para un análisis de las principales críticas efectuadas que acusaban al TC de un centralismo injustificado, véase Arrieta (2017).

El Tribunal aborda esta cuestión en el FJ 8 recuperando el razonamiento expuesto en la STC 124/1989. Primero, afirma que la potestad sancionadora, en tanto competencia ejecutiva relativa a la Seguridad Social, debe distribuirse entre los dos niveles territoriales. Para determinar cuándo se atribuye a uno o a otro, recupera la distinción entre actos ejecutivos que afectan inmediatamente a la percepción de ingresos o la realización de gastos —de competencia estatal— y actos que, al solo afectar de manera mediata, son de competencia autonómica. Así, la facultad para declarar la existencia de infracciones y para imponer sanciones se determinará sanción a sanción. Aquellas que guarden relación con actos comprendidos en la competencia estatal de régimen económico de la Seguridad Social serán competencia estatal, mientras que el resto serán competencia autonómica. Esto se fundamenta en la consideración de la potestad sancionadora como una técnica de protección de bienes jurídicos, siendo la protección de la caja única de la Seguridad Social una competencia estatal. Cuando este bien jurídico no está en riesgo, no hay motivos para la negación de la competencia autonómica de ejecución.

El Tribunal, al establecer esta metodología, se obliga a diseccionar la legislación, analizando todas las sanciones legislativamente previstas y situándolas a un lado o a otro de la línea divisoria competencial. Para esta disección, el Tribunal está equipado con el bisturí que ha diseñado en la STC 124/1989: el criterio de afectación presupuestaria inmediata. La diferencia sutil entre inmediatez y mediatez hace que el Tribunal se esté autosometiendo a un esfuerzo intelectual e interpretativo considerable.

En el ejercicio quirúrgico de análisis del bien jurídico protegido por cada sanción, el Tribunal afirma, entre otras cosas, que la potestad de imponer sanciones referentes a «conductas defraudatorias en materia de prestaciones» sería estatal, pues la inadecuada persecución de estas conductas pone en riesgo inmediatamente la correcta percepción de ingresos y realización de gastos. Puesto que esta sanción tiene como objetivo preservar la caja única de la Seguridad Social, la inadecuada gestión de esta es un riesgo para su garantía (FJ 9).

Por otro lado, la sanción de conductas tales como «no comparecer, sin causa justificada, previo requerimiento, ante la Entidad Gestora» (art. 30.1), «negarse a participar en acciones de promoción, formación y reconversión profesionales, salvo causa justificada» (art. 30.2.1) o «rechazar una oferta de empleo adecuada o negarse a participar en los trabajos de colaboración social o en programas de empleo, salvo causa justificada» (art. 30.2.2) es considerada una competencia autonómica. Esto se debe a que nos encontramos ante incumplimientos de obligaciones accesorias a la prestación que pretenden facilitar la reinserción profesional del individuo. Estas obligaciones, no inmediatamente

relacionadas con la obtención de ingresos o realización de gastos, no protegen la caja única, y, en consecuencia, son potestad de las CC. AA.

Esta doctrina ha sido confirmada posteriormente en la STC 104/2013, de 25 de abril. El Tribunal hubo de resolver un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra varios artículos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Entre otras cuestiones, se impugna la asunción estatal de la potestad sancionadora en relación con ciertas conductas en el ámbito de la Seguridad Social. Encontrándose ante un caso muy similar al anterior, el TC recurre al mismo método afirmando que no están incluidas en la competencia estatal aquellas infracciones relativas «al cumplimiento de obligaciones que pesan sobre los beneficiarios de la prestación pero no se relacionan directamente con su percepción».

Con estos antecedentes jurisprudenciales, podía esperarse que, ante el surgimiento de nuevas prestaciones de la Seguridad Social (y los inevitables conflictos competenciales subsecuentes), la intervención del TC siguiera este método quirúrgico y exhaustivo para determinar qué concretos actos de gestión integran la competencia estatal de régimen económico. Sin embargo, la llegada de la prestación del IMV ha provocado el abandono por el Tribunal del bisturí que venía utilizando. Se ha producido un alejamiento de la jurisprudencia previa, optando por una nueva concepción de «régimen económico» que embozona el contenido del concepto, al pasar de un compromiso con el análisis de la inmediatez del impacto presupuestario de cada acto a un análisis que pasa a ser de «brocha gorda».

III. LA DEGRADACIÓN DEL CRITERIO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL A PROPÓSITO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL: STC 158/2021

1. LA INTERVENCIÓN ESTATAL: LA CREACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL DESDE UNA PERSPECTIVA COMPETENCIAL

Antes de la creación del IMV, el espacio vacío dejado por el Estado relativo a la provisión de protección social frente a una situación de vulnerabilidad económica derivada de la carencia de rentas mediante un sistema de garantía de ingresos mínimos había sido ocupado por las CC. AA., amparadas por sus competencias en asistencia social. Este título les permite atender «situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social», actuando mediante técnicas distintas de las

propias de la Seguridad Social, que se caracterizan por «su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios»¹².

En virtud de esta facultad, algunas CC. AA. comenzaron el desarrollo legal de las rentas mínimas a comienzos de la década de los noventa y la práctica se generalizó a partir de las reformas estatutarias de 2006 y 2007 y la respuesta institucional a la crisis económica de 2008 (Delgado, 2023: 52). Ahora bien, las deficiencias y la heterogeneidad del sistema autonómico, unidas a la crisis social y económica provocada por la pandemia causada por la COVID-19, acabaron motivando la intervención del legislador estatal mediante la creación del IMV.

Esta actuación legislativa se fundamentaba en la competencia exclusiva del Estado sobre legislación básica de la Seguridad Social. Esta ampara la acción estatal en esta materia desde que se produjo la dilución de la barrera que tradicionalmente diferenciaba entre asistencia social y seguridad social, diferencia que termina de difuminarse tras la STC 239/2002, de 11 de diciembre¹³.

Ahora bien, esta difuminación conlleva que, cuando el legislador estatal se decide a actuar en materia de ingresos mínimos en el año 2020¹⁴, deben determinarse las facultades que corresponden a cada nivel territorial en el ejercicio de esta competencia compartida¹⁵. Si bien las prestaciones autonómicas de ingresos mínimos precedían al IMV estatal, la aparición de la nueva prestación provoca que estas pasen a adoptar un papel complementario¹⁶, desplazando la actuación de las CC. AA. (Delgado, 2023: 63).

¹² STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4.

¹³ Esta sentencia reconoce la existencia de una «franja común» en la que confluyen los títulos competenciales exclusivos de asistencia social y seguridad social. Dentro de esta «franja común», la sentencia de 2002 ya reconoce que se encuentran los esquemas de ingresos mínimos. Pueden encontrarse análisis críticos de esta en, entre otros, Delgado (2024), Sáenz (2004), Fernández (2004) y Suárez (2003).

¹⁴ Actuación considerada por ciertos autores como una invasión competencial en competencias autonómicas (Fernández, 2021).

¹⁵ La problemática de la delimitación de la frontera entre la competencia autonómica de asistencia social y la competencia estatal de Seguridad Social ha sido ampliamente abordada en la doctrina. Véanse, entre otros, De la Quadra-Salcedo (2024), Delgado (2024), Carmona (2024), Monereo (2020), Mercader (2018), Sáenz (2009), Suárez (2006) y Pemán (2003).

¹⁶ Así lo recoge la LIMV tanto en su exposición de motivos («[...] el ingreso mínimo vital se configura como una prestación “suelo” que se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus

Como era esperable en esta situación, surgieron conflictos competenciales motivados por la intención de las CC. AA. de gestionar esta prestación financiada por el Estado, pues esta ambición autonómica se dio de bruces con la configuración legislativa de la prestación. El Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, estableció en el art. 22.1: «La competencia para el reconocimiento y el control de la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo apartado de este artículo y en las disposiciones adicionales cuarta y quinta». El apartado segundo disponía: «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». El mismo esquema de reparto competencial en materia de gestión fue seguido por la posterior LIMV. De esta manera, la nueva prestación no sería gestionada por las CC. AA., como sucedía con las prestaciones autonómicas de ingresos mínimos, sino por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), hasta que la comunidad autónoma no suscribiera un convenio con el Estado. Debe tenerse en cuenta que la determinación del momento de suscripción del convenio queda, al fin y al cabo, a la voluntad del Estado. En consecuencia, en relación con el IMV, las CC. AA. perdían la capacidad de ejercer directamente sus competencias ejecutivas estatutariamente asumidas.

2. EL INCONSISTENTE REDISEÑO JURISPRUDENCIAL DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: DEL BISTURÍ A LA BROCHA GORDA

En este contexto, el Gobierno de Cataluña presentó un recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos del Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, que atribuyen al INSS la gestión de la prestación. Los recurrentes alegaban una vulneración de las

competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad. De esta forma, el diseño del ingreso mínimo vital, respetando el principio de autonomía política, permite a las comunidades autónomas modular su acción protectora para adecuarla a las peculiaridades de su territorio, al tiempo que preserva su papel como última red de protección asistencial») como en el articulado, pues en su art. 2.2 reconoce el IMV como integrador de la Seguridad Social, aunque «sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias».

competencias ejecutivas autonómicas en materia de Seguridad Social y de las competencias en materia de asistencia social.

Dado el contexto fáctico y los antecedentes jurisprudenciales, podía esperarse que, siendo la primera ocasión que tenía el Tribunal para pronunciarse sobre el encaje competencial del IMV, la STC 158/2021, de 16 de septiembre, contuviera un trabajo de determinación de qué actos ejecutivos de tramitación, reconocimiento y control del IMV podían afectar inmediatamente a la caja única, y, por tanto, eran de competencia estatal. Hubiera sido coherente con su jurisprudencia que el Tribunal sacara el bisturí para diferenciar entre los diferentes actos ejecutivos que conlleva la prestación del IMV, arrojando luz sobre la cuestión. Esta actuación era especialmente necesaria ante una situación en la que el Estado se había arrogado unilateralmente todas las competencias ejecutivas sobre una prestación que sustituía *de facto* a otras equivalentes preexistentes en todas las CC. AA., que venían siendo gestionadas por estas al amparo de su competencia en asistencia social.

Ahora bien, lejos de retomar la sutileza quirúrgica, el TC abandona el bisturí para optar por una solución «de brocha gorda» que amplía injustificadamente las competencias estatales. Esto se produce porque, si bien la sentencia sigue definiendo las facultades que integran la competencia estatal de régimen económico como aquellas «facultades ejecutivas que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, es decir, la relativa a la percepción de sus ingresos y la realización de gastos», el cambio se encuentra en el criterio utilizado para identificar estas facultades. Sin hacer mención alguna a la afectación presupuestaria mediata o inmediata y sin diferenciar entre diferentes actos ejecutivos, el Tribunal considera que forman parte de la competencia estatal «todos los aspectos relativos al reconocimiento (iniciación, tramitación, resolución, revisión y control)» de la prestación, limitando las potestades autonómicas a unos «aspectos instrumentales», que no concreta, y a los que se deriven de la suscripción de un convenio con la entidad gestora de la Seguridad Social previsto por la LIMV.

Este abandono del procedimiento de disección aplicado en sentencias anteriores se produce sin argumentación y con consecuencias recentralizantes. No hay razonamiento alguno que explique por qué determinados actos como los de iniciación o tramitación, que por sí mismos no desembocan en la realización de ingresos o gastos, deben ser realizados directamente por el Estado para preservar la caja única. Dificilmente puede argumentarse que, mientras el Estado preserve potestades de supervisión o fiscalización (y más claramente cuando preserve potestades de reconocimiento de la prestación), los actos de iniciación y trámite de la prestación tengan una afectación inmediata en el presupuesto de la Seguridad Social.

En consecuencia, el Tribunal abandona *de facto* la doctrina jurisprudencial seguida hasta la creación del IMV, rediseñando el concepto de «régimen económico de la Seguridad Social», que pasa a estar integrado por todas aquellas facultades que desee el legislador.

3. DOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES DEL NUEVO CRITERIO: VACIAMIENTO COMPETENCIAL E INCONSISTENCIA INTERNA

Esta decisión tiene una serie de problemas evidentes, como la inconsistencia jurisprudencial, la recentralización injustificada o la escasa carga argumental¹⁷. Ahora bien, existen dos problemas cuya gravedad debe recalcar.

En primer lugar, supone el vaciamiento del título competencial autonómico de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social». Si todo acto de gestión que pueda remotamente relacionarse con el régimen económico es competencia estatal cuando el legislador así lo establezca, sin analizar la incidencia inmediata de dicho acto en la caja única, carece de sentido hablar de una competencia autonómica en la materia. Si se acepta esta consideración, basta con la competencia de ejecución de la legislación en materia de Seguridad Social para amparar todo acto ejecutivo que, por carecer de implicación económica alguna, ni mediata ni inmediata, pudiera ser competencia autonómica. Así, carece de sentido considerar la «gestión del régimen económico» como un título diferenciado.

En segundo lugar, la sentencia tiene un gravísimo problema de consistencia interna. Si se acepta que todos los actos de gestión afectan al modelo unitario y a la caja única, no se entiende que la misma sentencia acepte que las CC. AA. puedan asumir dichas competencias mediante la suscripción de un convenio con la entidad gestora de la Seguridad Social, como establece el art. 25.2 LIMV. Aceptar este razonamiento supone aceptar, como apunta De la Quadra-Salcedo Janini, que «la competencia sobre la gestión del IMV, como el gato de Schrödinger que puede estar simultáneamente vivo y muerto, pueda ser simultáneamente del Estado y no serlo» (2022b: 16). Es decir, si estos actos ejecutivos pueden afectar a la caja única, el Estado no solo puede reservarse la competencia, sino que debe hacerlo. Se trataría de actos de competencia estatal por atribución constitucional. Si no es así, y pueden ser actos de competencia autonómica, tampoco lo serán por la voluntad de un legislador permisivo que tolera la actuación autonómica, sino por la asunción competencial efectuada en los EE. AA. No puede siquiera considerarse que la STC 158/2021 diferencie entre titularidad

¹⁷ Pueden encontrarse análisis de la sentencia que ahondan en estos problemas en, entre otros, Delgado (2024), De la Quadra-Salcedo (2022a) o Sáenz (2022).

y ejercicio de una competencia, puesto que esta afirma que, a diferencia de lo que se ha producido respecto de la gestión de las prestaciones no contributivas de invalidez o jubilación, en el supuesto del IMV «no se ha producido el referido traspaso de competencias». No solo niega esta afirmación toda la doctrina previa sobre la competencia autonómica de gestión de la Seguridad Social, sino que ni siquiera es consistente con los principios del Estado autonómico afirmar que una previsión legal y un convenio suscrito con las CC. AA. basten para transferir una competencia constitucionalmente definida como exclusiva estatal¹⁸.

En conclusión, en la STC 158/2021, el TC rediseña el concepto de régimen económico de la Seguridad Social, abandonando la sofisticada doctrina quirúrgica aplicada hasta entonces en favor de una nueva visión tremendamente deferente con el legislador estatal, carente de razonamiento y con graves problemas de vaciamiento de competencias estatutariamente asumidas y de contradicción con los principios básicos del Estado constitucional. Ante esta desafortunada decisión, se abrían tres vías de cara a futuros pronunciamientos del TC. En primer lugar, el TC podía retomar el bisturí, volviendo a poner la afectación presupuestaria inmediata en el centro del análisis y abandonando el contenido de esta sentencia en el cementerio de decisiones olvidadas del Tribunal. En segundo lugar, podía reiterarse en este razonamiento, aceptando las consecuencias y la transformación de los principios básicos del Estado autonómico. En tercer lugar, podía volver a rediseñar el concepto de régimen económico, dándole una forma nueva que evitara los problemas aparejados al concepto tras esta sentencia, pero sin volver al quirúrgico modelo previo.

Apenas tres años después, el TC tuvo la oportunidad de optar por una de estas vías y escogió la tercera. Lamentablemente, el nuevo rediseño solo es ligeramente menos problemático que el anterior.

IV. LA TRANSFORMACIÓN: STC 19/2024

1. UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA REESTABLECER UN CONCEPTO CONSISTENTE DE RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El 29 de febrero de 2024 se publica en el *BOE* la STC 19/2024, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo

¹⁸ Ni siquiera se refiere a la atribución mediante un decreto de transferencia, que tampoco valdría para este fin, cuya naturaleza como normas de atribución competencial finalizó con la etapa preautonómica, y ya no sirven para atribuir competencias. Sobre esto, De la Quadra-Salcedo (2022b: 21).

Parlamentario VOX respecto de la disposición adicional quinta de la LIMV y la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022¹⁹. Dichas disposiciones permiten, en relación con el IMV, que las CC. AA. de régimen foral asuman, «con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que en esta Ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social así como, en atención al sistema de financiación de dichas haciendas forales, el pago, en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital, en los términos que se acuerde». Esto supone permitir que las CC. AA. de régimen foral asuman, previo acuerdo con el Estado, las competencias de gestión y pago del IMV.

Ante esta disposición, el Grupo Parlamentario VOX presentó un recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 19/2024. Posteriormente, el 3 de abril de 2024 se publicó en el *BOE* la STC 32/2024, que resolvía un recurso muy similar del Grupo Parlamentario Popular, presentado inmediatamente después de la presentación del recurso del Grupo Parlamentario VOX. Esta segunda sentencia resuelve en el mismo sentido realizando una plena remisión a la argumentación efectuada en la STC 19/2024.

Ambos recursos se centran en la consideración de que estas potestades ejecutivas, en relación con las prestaciones no contributivas, son necesarias para la preservación del modelo unitario y la caja única, por lo que deben ser de competencia estatal. Así, consideran que no es posible la asunción competencial por las CC. AA. Para la resolución de estos recursos, el Tribunal vuelve a rediseñar la competencia estatal de régimen económico de la Seguridad Social.

2. DEL CRITERIO DE LA AFECTACIÓN PRESUPUESTARIA INMEDIATA AL CRITERIO DEL CONVENIO: UN VACIAMIENTO COMPETENCIAL

El Tribunal comienza afirmando, con apoyo en la STC 158/2021, que «los actos de gestión del IMV se enmarcan en el régimen económico de la Seguridad Social», por lo que procede verificar si la competencia de gestión del régimen económico, asumida por las CC. AA. forales, ampara la realización de actos de gestión del IMV, o si, en cambio, estos actos están comprendidos en la competencia estatal de régimen económico.

La sentencia se apoya en la consolidada doctrina que afirma que las competencias de gestión podrán ser autonómicas siempre que esto no comprometa la unidad del sistema, ni perturbe su funcionamiento económico

¹⁹ Un análisis de esta que subraya sus aciertos puede encontrarse en Delgado (2024).

uniforme, ni cuestione la titularidad estatal de los recursos de la Seguridad Social, ni engendre desigualdades entre los ciudadanos en sus derechos y obligaciones. En este caso, a diferencia de lo establecido en la STC 158/2021, se afirma que «se han de especificar las concretas facultades que pueden ejercer “sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social”» (FJ 4). Esto implica un abandono de la metodología seguida en la STC 158/2021, y esboza la vuelta al análisis quirúrgico de las facultades concretas, en lugar de afirmar que todas son competencia estatal.

No obstante, aunque pueda parecer que el Tribunal vuelve a la concepción tradicional de «régimen económico», esto no es así, pues el Tribunal recurre a un nuevo criterio para la disección. Se abandona el criterio de la incidencia inmediata en el patrimonio de la Seguridad Social de cada uno de los actos ejecutivos. En cambio, trata todas las competencias de gestión en bloque, basándose, para determinar si pueden o no ser asumidas por la comunidad autónoma, en la disposición transitoria quinta del EAPV.

Esta disposición prevé que la asunción de competencias de gestión del régimen económico de la Seguridad Social se realizará mediante los oportunos convenios creados por la Comisión Mixta de Transferencias. El Tribunal afirma que es a estos convenios a los que les corresponde especificar «las concretas facultades que puede asumir la Comunidad Autónoma del País Vasco sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social». Esta aproximación es coherente con el EAPV, pues, en cuanto que norma de atribución de competencias autonómicas, prevé explícitamente estos convenios para la asunción de competencias con el fin de asegurar «el carácter unitario» del régimen económico.

El Tribunal está recurriendo a un nuevo criterio para determinar si la competencia es estatal o autonómica. Sin embargo, existe un problema en su utilización. Si bien es claro que la existencia de convenio y su contenido serán determinantes para fijar la distribución competencial en la materia en el caso de País Vasco, el problema surge en relación con aquellas CC. AA. cuyos EE. AA., a diferencia del EAPV, no prevén estos convenios como requisito para la asunción de las competencias de gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Además, puesto que en esta sentencia el Tribunal también ha de enjuiciar la asunción competencial por parte de Navarra, cuyo Estatuto de Autonomía no prevé el convenio, el Tribunal debe optar por una metodología aplicable también a CC. AA. cuyos estatutos no contengan cláusulas análogas. Sin embargo, al existir ya un convenio con Navarra al momento de la sentencia, el TC aplica la misma metodología.

Ahora bien, esta metodología interpretativa requiere necesariamente de un convenio previo que regule la asunción de la gestión para determinar

cuándo una facultad puede considerarse o no parte de la competencia estatal de régimen económico. En consecuencia, este rediseño no supera uno de los problemas fundamentales de la STC 158/2021, dado que, en ausencia de convenio, se vacía la competencia autonómica, negando la capacidad del título autonómico de «gestión del régimen económico» de desplegar efectos jurídicos autónomos. En consecuencia, se mantiene la deferencia plena con el Estado, al depender de este la suscripción de un convenio con las CC. AA.

3. UNA ¿SOLUCIÓN? AL PROBLEMA DE CONSISTENCIA INTERNA DE LA STC 158/2021: LA APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL QUINTA DEL EAPV

Pese a que este nuevo enfoque no neutraliza las consecuencias centralizantes de la STC 158/2021, confirmando la degradación del título autonómico de «gestión del régimen económico», sí supera el problema de consistencia interna de la sentencia de 2021. Sin embargo, este se soluciona mediante una pirueta argumentativa que es más un parche que una solución bien fundada.

El Tribunal trata de ofrecer una argumentación que le ahorre tener que aceptar que una disposición legislativa, que no es parte del bloque de constitucionalidad, pueda ser una norma válida de atribución competencial. Así, evita que se asiente la revolución en los principios constitucionales del Estado autonómico que se había insinuado que podía suponer la STC 158/2021 (De la Quadra-Salcedo, 2022a). Para ello, el Tribunal afirma que la exigencia de convenio para la asunción competencial no se deriva de la LIMV, como afirmaba en la sentencia previa, sino de la disposición adicional quinta del EAPV. El Estatuto de Autonomía, como norma válida de atribución competencial, puede, conforme a los principios del Estado autonómico, condicionar esta a la firma de un convenio. Ahora bien, lo acrobático de esta argumentación lo encontramos cuando el Tribunal procede, sin hacer referencia alguna a la inexistencia de este requisito de convenio en el caso de la LORAFNA, a aplicar analógicamente el requisito establecido en el EAPV a la Comunidad Foral de Navarra.

Pero el Tribunal va más allá, afirmando que este requisito se aplica a todas las CC. AA. que asuman en sus estatutos la competencia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Así, afirma que «las comunidades autónomas que asuman en sus estatutos la competencia de “gestión del régimen económico de la Seguridad Social”, como es el caso del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, podrán realizar, *previo convenio con el Estado*, aquellos actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social que no comprometan la caja única ni el modelo unitario de Seguridad Social» (FJ 3, las cursivas son propias).

De esta manera, la exigencia de convenio para la asunción de competencias de gestión se deduce directamente del bloque de constitucionalidad, mediante la expansión por analogía del campo de acción de la disposición adicional quinta del EAPV a todos los EE. AA. Esto permite al TC volver a la senda doctrinal que afirma que las normas que atribuyen las competencias son las integradas en el bloque de constitucionalidad, manteniendo simultáneamente la exigencia de convenio previo para el ejercicio de las competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social.

Ahora bien, esta forzada analogía se produce sin más apoyo argumental que la afirmación de que «el correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las comunidades autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación» (FJ 3). Parece que de la importancia del desarrollo de estas «fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación» se deriva una obligación de convenio previo al ejercicio de competencias de gestión estatutariamente asumidas. El Tribunal parece sustentar esta afirmación en lo dispuesto en las SSTC 141/2016, 247/2007 y 20/2016. Ahora bien, cuando acudimos a estas sentencias vemos que en ninguno de estos casos la importancia del desarrollo de estas fórmulas ha permitido derivar efectos jurídicos que conlleven la imposición de fórmulas concretas de cooperación, como hace esta sentencia. De hecho, en la STC 20/2016, se establece, refiriéndose a las diferentes fórmulas de cooperación, que «si estos cauces resultan insuficientes, el Tribunal ha afirmado que “la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente” (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3)». Por tanto, en vez de referirse a un instrumento de acuerdo, como es el convenio, para atribuir la competencia al Estado o a las CC. AA., hubiera sido relevante que el TC aclarara quién es el titular de la competencia prevalente.

Si la sentencia acepta que las CC. AA. tienen competencias de gestión válidamente asumidas estatutariamente, la necesaria colaboración institucional debe buscarse, pero no puede imponerse jurídicamente. En cambio, el Tribunal encuentra, en algún rincón del bloque de constitucionalidad (hasta ahora inexplorado), esta obligación de convenio para la asunción de las competencias de gestión.

De esta manera, sin decirlo, el Tribunal otorga *motu proprio* a los convenios en materia de gestión de la Seguridad Social la categoría de integrantes del bloque de constitucionalidad. En consecuencia, el Tribunal usa el convenio como parámetro para determinar si las competencias en cuestión afectan o no a la caja única y el modelo unitario. Por ello, un convenio que no garantizara el respeto a estos conceptos implicaría que la asunción autonómica es una invasión competencial inconstitucional por permitir a la comunidad autónoma ejercer competencias que debieron ser estatales.

Así, el TC, *de facto*, mantiene el criterio de que todas las competencias de gestión del IMV pueden afectar a la caja única en ausencia de un convenio que asegure lo contrario.

4. UN INTENTO (FALLIDO) DE COHONESTAR LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL CON LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO AUTONÓMICO

Hecha la afirmación de que el Tribunal ha reinterpretado el concepto de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social» mediante la adición de una norma al bloque de constitucionalidad, cabe determinar si esta, en realidad, puede desprenderse de alguno de los principios del Estado autonómico. Es decir, cabe la posibilidad de que, pese a que la sentencia adolezca de insuficiente argumentación, la solución adoptada fuera constitucionalmente adecuada a la luz de los principios constitucionales.

Para indagar en los principios constitucionales que pudieran justificar la exigencia constitucional de convenio es relevante la referencia del TC a las «fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación» para justificar la obligación de convenio. Esto puede hacernos pensar en los principios constitucionales en los que reposa el sistema de relaciones entre las Administraciones estatal y autonómica²⁰, como son el deber de colaboración²¹, el principio de cooperación²² y el principio de coordinación. Ahora bien, como veremos a continuación, ninguno de estos principios justifica la decisión tomada.

4.1. La apelación al deber de colaboración

Por un lado, debe analizarse el deber de colaboración, del que se deriva la obligación para las autoridades estatales y autonómicas de suministrarse recíprocamente información²³. Este deber podría operar para justificar la conveniencia del convenio, pues uno de los motivos por los que la sentencia considera

²⁰ Véase sobre estos, Parejo (2007: 167).

²¹ Reconocido explícitamente en la pionera STC 18/1982, de 15 de diciembre, dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas, considerado «implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (FJ 14).

²² Reconocido como principio en abundante jurisprudencia constitucional, siendo un ejemplo la STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 13.

²³ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11.

que los convenios suscritos permiten garantizar la preservación de la caja única es que estos contienen obligaciones a cargo de las comunidades forales de «suministrar información con fines de evaluación, estadística y seguimiento del sistema por el Estado» (FJ 4.b). Ahora bien, el deber de colaboración, conforme a la jurisprudencia constitucional, no puede implicar la extensión de las competencias estatales, ni implicar la adopción de medidas coercitivas²⁴, ni suponer obstáculo al ejercicio de las competencias autonómicas²⁵. Concretamente, sobre los convenios, el TC ha afirmado que, «con base en este deber de recíproco apoyo y mutua lealtad, no pueden resultar ampliadas las competencias del Estado, ni es posible por lo mismo limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre esta materia a la celebración o cumplimiento de Convenio alguno entre las dos administraciones territoriales»²⁶. Por ello, la imposición del convenio como exigencia constitucional a las CC. AA. no resulta conforme con el deber de colaboración.

4.2. *La apelación al principio de cooperación*

Por otro lado, el principio de cooperación es un modo de organización del ejercicio de las competencias estatales y autonómicas que implica el acuerdo entre los órganos estatales y autonómicos, así como la búsqueda de mecanismos adecuados para la convergencia de actuaciones en ámbitos de competencia compartida (Ibáñez, 2023: 283).

Ahora bien, dicho principio tampoco sirve para justificar la decisión del TC al limitarse al establecimiento de mecanismos voluntarios de cooperación. De esta manera, no ampara la imposición unilateral de cualquier decisión (Parejo, 2007: 167), por lo que no permite unilateralmente «alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes»²⁷. Esto ha sido afirmado claramente por el Tribunal en relación con los convenios, especialmente cuando la comunidad autónoma puede ejercer sus competencias «sin necesidad de instrumentarlas obligatoriamente en Convenios suscritos con la Administración del Estado»²⁸. Es claro que, ante una prestación que viene a sustituir otras que ya se prestaban por las CC. AA. y teniendo en cuenta que las CC. AA. ya

²⁴ STC 80/1985, de 4 de julio, FJ 2.

²⁵ STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 6.

²⁶ STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 3.

²⁷ STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12.

²⁸ STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 3, citada también en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 10.

gestionan las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, no resulta claro por qué motivo el convenio habría de ser una condición *sine qua non* para que las CC. AA. pudieran ejercer la competencia de gestión del IMV.

4.3. La apelación al principio de coordinación

La última posibilidad sería fundar la actuación del Tribunal en el principio de coordinación. Este principio es entendido como un principio general de actuación que se traduce en una «facultad ejercida por el Estado [...] que responde a la finalidad de evitar contradicciones e integrar la diversidad» (Ibáñez, 2023: 292).

Para poder recurrir a la coordinación, lo primero es determinar si el Estado tiene potestades de coordinación en esta materia. Si bien la competencia de coordinación no está reconocida explícitamente como tal en el art. 149.1.17 CE, sí estándolo en los apartados que reconocen otros títulos competenciales²⁹, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en ocasiones, esta potestad coordinadora se integra implícitamente en competencias estatales exclusivas. Este reconocimiento ha sido realizado por el Tribunal en relación con la competencia sobre «legislación básica de la Seguridad Social» *ex* art. 149.1.17 CE, reconociendo la existencia de una competencia de coordinación general que le habilita para regular ciertos aspectos relativos al ejercicio de la competencia autonómica de gestión en materia de Seguridad Social «para establecer los requisitos mínimos necesarios para garantizar la homogeneidad»³⁰.

Gozando el Estado de una competencia general de coordinación derivada de su competencia sobre legislación básica de la Seguridad Social, cabe analizar si esta competencia habilita para el condicionamiento que se establece en la LIMV. Este principio permitiría, bajo la doctrina mayoritaria, superar las limitaciones del principio de cooperación, al diferenciarse de este en su obligatoriedad y en la existencia de un cierto poder de dirección del Estado coordinador sobre las CC. AA. coordinadas³¹. Así, permite al Estado «condicionar el ejer-

²⁹ Por ejemplo, los arts. 149.1.13, Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; 149.1.15, Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica, o, 149.1.16, Bases y coordinación general de la sanidad.

³⁰ STC 211/2012, de 14 de noviembre, FJ 6.

³¹ La STC 214/1989, de 21 de diciembre, afirma: «Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es

cicio de las competencias autonómicas siempre que ello se haga sin limitar más de lo necesario el efectivo ejercicio de la competencia autonómica»³², por lo que, en el fondo, supone «un ligero freno a la descentralización» (Tajadura, 2002: 81) que permite al Estado, por ejemplo, imponer a las CC. AA. una obligación de información sobre proyectos normativos autonómicos³³.

Ahora bien, de aquí no puede deducirse directamente que la competencia de coordinación permita el condicionamiento del ejercicio de una competencia autonómica a la firma de un convenio. Este condicionamiento se trataría de una medida de «coordinación preventiva» conforme a la terminología empleada por el TC³⁴. Estas medidas tienen límites sustantivos y procedimentales (De la Quadra-Salcedo, 2022a: 250), puesto que no pueden «colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva»³⁵. A la hora de definir estos límites, el Tribunal ha afirmado que la potestad estatal de coordinación no permite condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas de gestión a la firma de un convenio de colaboración³⁶. En la STC 95/2016, de 12 de mayo, encontramos un extracto muy claro al respecto, cuando el Tribunal afirma que «la celebración de un convenio de colaboración no es un requisito constitucionalmente exigible para poder ejercer competencias que, en virtud del bloque de constitucionalidad, corresponden a uno de los poderes públicos territoriales; lo que la Comunidad Autónoma recurrente reivindica mediante el presente conflicto de competencia es precisamente el ejercicio competencial directo, sin la mediación de convenio alguno» (FJ 5).

que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas» (FJ 20.f).

³² STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 3.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, FJ 17.

³⁵ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12. Doctrina reafirmada recientemente en la STC 82/2020, de 15 de julio.

³⁶ SSTC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 11, a y c; 190/2000, de 13 de julio, FJ 11, a y c; 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10.d; 129/2010, de 19 de noviembre, FJ 7, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 10.

Por ello, tampoco mediante un voluntarioso esfuerzo por encontrar justificación constitucional a la decisión del TC puede considerarse que la exigencia de convenio para el ejercicio de competencias autonómicas de gestión sea constitucionalmente aceptable.

5. EL NUEVO MODELO DE DETERMINACIÓN DEL CONTENIDO DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA DE GESTIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO: EL ANÁLISIS DEL CONVENIO

Aun discrepando con la metodología elegida por el TC en su decisión, es importante explicar cómo se aplica el nuevo control de la distribución competencial a la luz del contenido del convenio. Para efectuar este análisis, el Tribunal trata separadamente la cuestión de la asunción de las facultades de gestión del INSS y la del pago de la prestación. Dentro de cada cuestión, a su vez, separa entre la afectación de la asunción, por un lado, a la caja única, y, por el otro, al modelo unitario de la Seguridad Social.

5.1. *La asunción de competencias del INSS*

El Tribunal resuelve en apenas unas líneas que dicha asunción no puede afectar a la caja única. Así, afirma que, puesto que el ente que «personifica la caja única del sistema» es la TGSS³⁷, la asunción de funciones del INSS, que son diferentes a las de la TGSS, no puede afectar al principio de caja única. El TC afirma que el INSS no tiene atribuidas funciones de «gestión de la tesorería», es decir, «recaudación y pagos», sino que estas se atribuyen a la TGSS. Esta afirmación supone una contradicción con la STC 158/2021, ya que, si aceptáramos que todos los actos de reconocimiento y trámite son régimen económico por ser susceptibles de afectar a la caja única, no tiene sentido afirmar que la actuación del INSS, competente para estos actos, no puede afectar a la caja única.

Esto confirma que la nueva doctrina del TC acepta que no todas las competencias ejecutivas afectan a la caja única. El criterio para determinar si afectan o no es el contenido del convenio. Primero, el Tribunal se centra en la necesidad de preservar el «modelo unitario» de la Seguridad Social, verificando si las previsiones del convenio lo garantizan. El Tribunal llega a una

³⁷ Con cita de la STC 124/1989, que afirma que la caja única «se articula a través y por medio» de la TGSS (FJ 3).

conclusión positiva por considerar que «la normativa que habrán de aplicar la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de las competencias de iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV es íntegramente estatal», y que su interpretación y aplicación uniforme están garantizadas conforme a los convenios suscritos con las CC. AA.

Algunas de las características que permiten al TC llegar a esta conclusión son las siguientes: que el Estado se haya reservado «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»³⁸ y «la función interventora en la modalidad del control financiero posterior»³⁹; así como que las CC. AA. hayan asumido obligaciones de «garantizar la actualización del sistema de la “tarjeta social digital”, comunicar mensualmente los datos de los beneficiarios del IMV y suministrar información con fines de evaluación, estadística y seguimiento del sistema por el Estado»⁴⁰.

Sin indicar elementos concretos que se deriven de los convenios que satisfagan el requisito de preservación del modelo unitario, pareciera que el TC se acoge a la doctrina expuesta en el voto particular de la magistrada Balaguer a la STC 158/2021, que afirma que, ante actividades de gestión altamente regladas a nivel estatal, y más cuando el Estado se reserva la potestad de asignación presupuestaria, no cabe negar la competencia ejecutiva autonómica.

5.2. *La asunción del pago de la prestación*

Tras examinar la asunción de competencias de gestión, el Tribunal examina la cuestión de la asunción de las competencias de pago de la prestación. En este caso, considera que existen especialidades forales, puesto que el sistema de financiación autonómica de estas CC. AA., por el que «dichas comunidades recaudan la práctica totalidad de los tributos generados en su

³⁸ Apdo. cuarto del punto C del Acuerdo de la Junta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra (Acuerdo Navarro) y apdo. tercero del art. tercero del Acuerdo 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 (Acuerdo Vasco).

³⁹ Apdo. quinto del punto C del Acuerdo Navarro y apdo. cuarto del art. segundo del Acuerdo Vasco.

⁴⁰ Apdos. a), b), e), i) del punto D del Acuerdo Navarro y apdos. a), b), e), i) del art. cuarto del Acuerdo Vasco.

territorio e ingresan al Estado una cantidad (cupo —País Vasco— y aportación —Navarra—) para financiar las competencias estatales», les permite «asumir el pago del IMV y descontar del cupo y de la aportación la cantidad que corresponde conforme a las reglas del concierto y del convenio». De nuevo, la referencia a los convenios es fundamental, pues estos especifican cómo se articulará este régimen financiero, indicando la forma de determinación de la cuantía a descontar del cupo y aportación. Por tanto, no existiendo un gasto que asumir por la TGSS, no se considera que haya menoscabo de la caja única ni de la titularidad estatal de los fondos de la Seguridad Social. Además, el Tribunal considera que, puesto que los convenios prevén aplicar «procedimientos de pago similares a los utilizados por la Seguridad Social», tampoco hay una afectación al requisito de modelo unitario.

En consecuencia, el Tribunal considera que, en realidad, lo que se produce es una asimilación al régimen de pago previsto en las comunidades de régimen foral para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, cuya constitucionalidad es incuestionable por no haber menoscabo de la caja única ni del régimen unitario de la Seguridad Social.

V. CONCLUSIONES: TRES IDEAS SOBRE EL MALEABLE TÍTULO COMPETENCIAL AUTONÓMICO DE GESTIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Este análisis crítico de la evolución del concepto de régimen económico de la Seguridad Social ha pretendido mostrar cómo la jurisprudencia constitucional ha reaccionado a la creación del IMV mediante un rediseño del concepto de régimen económico que presenta varios problemas. Este rediseño que se produce en 2021 y que se enmienda en 2024 plantea una serie de problemas constitucionales que han tratado de ponerse de manifiesto en este artículo y que se sintetizan en estas conclusiones.

1. LA EXIGENCIA DE CONVENIO CARECE DE SUFICIENTE JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL

La STC 19/2024 ha avalado la asunción autonómica de competencias ejecutivas en relación con el IMV mediante convenio con el Estado. Ahora bien, para ello, ha tenido que alejarse de la STC 158/2021 y aceptar que las CC. AA. ostentan competencias ejecutivas de gestión de la Seguridad Social que incluyen las de trámite, control y reconocimiento del IMV. Solo aceptando

que estos actos no integran la competencia estatal de régimen económico, tiene sentido el recurso a convenios para la asunción competencial.

Ahora bien, la STC 19/2024 contiene, a mi juicio, una errónea lectura (o si no errónea, al menos poco fundada) de la manera constitucionalmente adecuada de delimitar qué competencias ejecutivas corresponden al Estado y cuáles a las comunidades autónomas. Esta lectura quizá responde al objetivo de compatibilizar la huida de la interpretación centralista de la distribución de competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social, efectuada por la STC 158/2021, con el resultado alcanzado por esta: la obligación de convenio con el Estado para la asunción competencial. El Tribunal apuesta por una aplicación analógica injustificada del requisito de convenio para el ejercicio de dichas competencias recogido en el EAPV. Como se ha expuesto, el recurso a los principios constitucionales de distribución de competencias no justifica esta aplicación analógica.

El convenio entre Estado y comunidad autónoma pasa a integrar *de facto* el bloque de constitucionalidad, al ser este el parámetro para determinar si las competencias autonómicas para ser ejercidas afectan o no a la caja única, y, por tanto, si son o no competencia autonómica. Si bien esta solución tiene sentido en el ámbito del País Vasco, no existe motivo constitucional alguno para su aplicación en otras CC. AA.

La ausencia de justificación constitucional puede llevar a la conclusión de que retomar la metodología seguida en las SSTC 124/1989 y 195/1996 hubiera sido una opción más sofisticada y adecuada al sistema de reparto competencial, concretando si las competencias autonómicas para ejercer son susceptibles de afectar a la caja única.

2. LA NUEVA CONCEPCIÓN DE «GESTIÓN» DEL RÉGIMEN ECONÓMICO: EL ABANDONO DE SU CONCEPCIÓN COMO TÍTULO COMPETENCIAL AUTÓNOMO

Ahora bien, tras criticar el razonamiento del Tribunal, debe también romperse una lanza en su favor. Manejar el concepto de «gestión del régimen económico» es una tarea intrínsecamente complicada, que implica el deber de dotar de contenido a un concepto indeterminado que se encaja entre otros demasiado similares. El reconocimiento por duplicado de la competencia sobre el régimen económico de la Seguridad Social, en los EE. AA. y en el art. 149.1.17 CE, supone una dificultad en la delimitación del límite entre ambos ámbitos que puede explicar las idas y venidas de la jurisprudencia constitucional en esta materia. Tras aceptarse en la STC 124/1989 que la competencia estatal sobre régimen económico incluye competencias ejecutivas sobre este, la

identificación de la línea divisoria deviene una tarea tan crucial como compleja. En esta tarea, el TC ha logrado ser consistente en la identificación del fundamento que debe guiar la labor de materialización de esta línea: serán de competencia estatal las facultades necesarias para la protección de la caja única. Ahora bien, la metodología para concretar dicha distinción ha evolucionado. Del primer enfoque (el enfoque del bisturí), que pretende evaluar si cada facultad afecta o no de manera inmediata al patrimonio de la Seguridad Social, el Tribunal pasa, en la STC 158/2021, a un segundo enfoque (el enfoque de la brocha gorda) en el que considera que toda facultad con implicaciones económicas, sin valorar su inmediatez o la capacidad de control estatal, debe considerarse necesaria para preservar la caja única.

De este segundo enfoque se pasa a un tercero en la STC 19/2024, que bebe de los dos primeros. En primer lugar, considera que ninguna facultad con afectación económica, afecte o no inmediatamente al patrimonio de la Seguridad Social, puede considerarse directamente parte de la competencia autonómica, sino que requiere de un convenio previo para la asunción competencial. Esta metodología recuerda a la efectuada en la STC 158/2021, donde se tratan las facultades en bloque. En segundo lugar, examina el convenio detalladamente para identificar si este asegura que no haya afectación inmediata al patrimonio de la Seguridad Social. Es decir, examina si las facultades asumidas y la manera en la que se han asumido mediante el convenio aseguran al Estado el control de la caja única. En este segundo paso, el razonamiento del Tribunal recuerda al enfoque de bisturí.

Por todo ello, puede afirmarse que el TC trata de esbozar una nueva metodología de determinación de la diferencia entre régimen económico y gestión del régimen económico. En este caso, podría entenderse que, bajo la nueva jurisprudencia, el término de «gestión», en la fórmula de «gestión del régimen económico», debe concebirse como una exigencia de convenio para la asunción competencial de facultades de gestión. Este convenio, a su vez, deberá garantizar que el patrimonio de la Seguridad Social no se encuentra inmediatamente afectado sin control estatal.

Si bien esta nueva interpretación del término «gestión» parece demasiado creativa, puede ayudar a dar una forma concreta y previsible al concepto de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», un concepto inherentemente confuso por ambiguo. La doctrina académica ha tenido problemas para identificar qué diferencia realmente a la facultad de ejecución de la legislación básica de Seguridad Social de la gestión del régimen económico⁴¹. Es decir, si las facultades ejecutivas necesarias para garantizar la caja única están reservadas al

⁴¹ Sobre esta cuestión, véanse Arrieta (2017) y González (1985).

Estado, y todas las demás facultades ejecutivas pueden ser consideradas ejecución de la legislación estatal, ¿para qué es necesaria la competencia de gestión del régimen económico? La respuesta acrobática de la última sentencia puede ayudar a resolver esta pregunta de la siguiente manera: para aquellas facultades ejecutivas con implicaciones económicas (que por su incertidumbre respecto de la afectación inmediata a la caja única requieran de un análisis minucioso) será necesario un convenio previo para la plena asunción competencial.

De hecho, si ahondamos en la literatura académica, podemos encontrar algunos autores que defienden que el recurso al término «gestión» en lugar de «ejecución» en los EE. AA. apoya esta interpretación. Autores como Fernández Pastrana (1983: 101) defienden que el hecho de que los EE. AA. optaran por el término «gestión» en lugar de «ejecución» en relación con el régimen económico implica que, en esta materia, el Estado delega en las CC. AA. determinadas funciones. Considera que las facultades de gestión se ejecutan por cuenta del Estado y sujetas a su control. Así, no considera que la gestión del régimen económico sea «una facultad propia de la autonomía», sino «un supuesto simple de descentralización de la gestión, por lo que el Estado actuará las facultades de tutela necesarias en consonancia con la titularidad sobre el servicio» (p. 117).

Esta concepción de la gestión del régimen económico implicaría que su inclusión en los EE. AA. como un título competencial sería una «expresión técnicamente defectuosa» (González, 1985: 429), puesto que aquellas facultades ejecutivas que son competencia autonómica están ya amparadas por la competencia de ejecución de la legislación estatal, especialmente si tenemos en cuenta que toda ejecución de esta tiene al menos un mínimo componente económico (Arrieta, 2017). Así, la expresión jugaría «un papel residual en los Estatutos autonómicos para, eventualmente o en caso de que surgieran conflictos, legitimar alguna competencia de cierta Comunidad, pero que actualmente carece de contenido o significación específica» (González, 1985: 430).

3. DOS CAMINOS: LA «GESTIÓN» COMO DELEGACIÓN O LA VUELTA AL BISTURÍ

Así, si el Tribunal mantiene el entendimiento de «gestión» como una exigencia constitucional de convenio, este está aceptando la línea doctrinal que supone la negación de esta como una competencia autonómica autónoma⁴².

⁴² Más aun si tenemos en cuenta que esta exigencia de convenio se realiza mediante la aplicación analógica de una disposición que ha sido criticada por la doctrina como «claramente retórica», y no como un título competencial en sí mismo, por no presentar especialidad alguna para la cuestión de la gestión del régimen económico de la

Así, el Tribunal estaría resucitando la idea, defendida por parte de la doctrina académica de los ochenta, de que el título competencial de gestión del régimen económico no es un título diferenciado, sino una habilitación simbólica a la delegación de funciones que serían titularidad del Estado. Esto implicaría que el Tribunal negara, contra toda su jurisprudencia, que la gestión del régimen económico sea un título competencial autónomo. Esta opción, si bien fuertemente centralizante, quizá serviría para dotar de claridad a la distribución competencial en la materia. Es cierto que supone otorgar al Estado una gran amplitud competencial en la materia, pero también lo es que las metodologías empleadas previamente han tenido igualmente un resultado centralizante, preservando el Estado continuamente el control sobre las facultades ejecutivas que tienen una mínima afectación económica (López, 1993; Casas, 1999; Cavas, 2007). Consecuentemente, quizá lo más lógico sea optar por una justificación más sencilla, afirmando que, efectivamente, el título de gestión del régimen económico tiene más de simbólico que de atribuidor de competencias.

En cambio, de optar el Tribunal por la opción menos centralista de considerar que nos encontramos ante un título autónomo, este debe abandonar la exigencia de convenio para la asunción competencial por parte de aquellas CC. AA. que no lo prevén en sus EE. AA. Además, debería retornar a la vía del bisturí, pues la vía de la brocha gorda, presente en la STC 158/2021, supone un vaciamiento del contenido del título de gestión del régimen económico que llevaría a su inutilidad. Solo una concepción de la gestión del régimen económico como título competencial suficiente para permitir que las CC. AA. realicen actos ejecutivos con implicaciones económicas que no afecten inmediatamente al patrimonio de la Seguridad Social justifica la presencia de este título en los EE. AA. Esta vía es posible sin necesidad de exigencia de convenios si las salvaguardias para el control estatal del patrimonio de la Seguridad Social, tales como las obligaciones de información y colaboración que se incluyen en los convenios vascos y navarros, se incluyen en la propia legislación de la Seguridad Social. Así, podría lograrse la protección de la caja única sin posponer indefinidamente la asunción de competencias autonómicas⁴³.

La opción intermedia, que ni niega el carácter autónomo del título autonómico ni acepta que sea un título suficiente para atribuir competencias, nos condena a la confusión.

Seguridad Social que diferencie a esta materia de otras modalidades de transferencia (Desdentado, 1983).

⁴³ Piénsese que el convenio con Cataluña, cuya intención de ejercer sus competencias de gestión es patente desde la interposición del recurso en 2020, no se ha firmado hasta agosto de 2024.

Quizás hubiera sido deseable que el término de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social» nunca hubiera entrado en el lenguaje jurídico-constitucional, y el debate se hubiera centrado en delimitar de manera estricta⁴⁴ qué facultades caben en el concepto de régimen económico, sin compartimentalizar este en dos partes. De esta manera, todo lo que no cabe en el régimen económico mediante una interpretación rigurosa cabría en la competencia autonómica de ejecución de la legislación.

Pero puesto que este no es el caso y el concepto de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social» nos acompaña en multitud de EE. AA.⁴⁵, el TC, por el bien de la claridad y la seguridad jurídica, debe tomar una decisión: dejar de tomarse en serio este concepto en absoluto o volver a tomárselo en serio de verdad. Y parece, dados los últimos desarrollos jurisprudenciales, que va ganando la primera opción.

Bibliografía

- Aragón Reyes, Manuel (1986). ¿Estado jurisdiccional o autonómico? *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 7-12.
- Arrieta Idiakez, Francisco Javier (2017). Significado y alcance de la gestión del régimen económico de la Seguridad social en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 47, 2.
- Carmona Cuenca, Encarnación (2024). *El derecho fundamental a la protección social. Tutela multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Casas Baamonde, María Emilia (1999). Marco competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de trabajo, empleo y protección social: El proceso de transferencias de servicios y funciones. En José Luis Goñi Sein y Juan Pablo Landa Zapirain (dirs.). *Derecho social vasco* (pp. 37-82). Gipuzkoa: Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) - Administrazio Publikoaren Euskal Institutua.
- Cavas Martínez, Faustino (2007). La protección social en los nuevos Estatutos de Autonomía. *Aranzadi social*, 5, 879-900.
- De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás (2022a). Dos cuestiones en la reciente jurisprudencia constitucional: Las condiciones de la coordinación y la suficiencia financiera de las

⁴⁴ Y es importante que sea de manera estricta, pues una interpretación maximalista del régimen económico de la Seguridad Social puede tener como resultado situaciones ridículas, pues la ejecución de la Seguridad Social exige, necesariamente, el manejo de dinero. Sobre esto, véase Arrieta (2017).

⁴⁵ Véanse, por ejemplo, además de los ya mencionados estatutos del País Vasco, Navarra y Cataluña, los de Galicia (art. 32.2.2.º), Comunidad Valenciana (art. 54.2.b), Aragón (art. 77.8.º), Illes Balears (art. 32.4) o Andalucía (art. 63.3).

- diputaciones provinciales (STC 82/2020, de 15 de julio). En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.). *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 243-262). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás (2022b). La competencia sobre la gestión del Ingreso Mínimo Vital: ¿una competencia exclusiva del Estado susceptible de traspaso? *Revista general de derecho constitucional*, 37, 3.
- De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás (2024). La protección social en el Estado autonómico. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 39, 147-185.
- Delgado del Rincón, Luis E. (2023). El derecho a la prestación social del ingreso mínimo vital: Algunas consideraciones sobre sus elementos y problemas competenciales. *Revista de Derecho Político*, 116, 47-76. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.116.2023.37152>.
- Delgado del Rincón, Luis E. (2024). *El derecho a la protección social contra la pobreza mediante la prestación del ingreso mínimo vital*. Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/jj.27976081>.
- Desdentado Bonete, Aurelio (1983). El régimen económico de la Seguridad Social y las Autonomías. *Revista española de derecho administrativo*, 38, 353-364.
- Fernández Orrico, Francisco Javier (2004). El complejo reparto de competencias entre el Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No Contributivas. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 54, 81-126.
- Fernández Orrico, Francisco Javier (2021). Concepto y ámbito subjetivo. En Antonio Vicente Sempere Navarro y M.^a Begoña García Gil (coords.). *Ingreso mínimo vital* (pp. 19-60). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Fernández Pastrana, José M.^a (1983). La Seguridad Social y el Estado de las Autonomías. *Documentación Administrativa*, 197. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.vi197.4672>.
- Gonzalez Biedma, Eugenio (1985). Competencias de la comunidad autónoma andaluza en materia de seguridad social: perspectivas. En *II Jornadas universitarias andaluzas de derecho del trabajo y relaciones laborales*. Universidad de Granada.
- Ibáñez Buil, Pedro (2023). *Recurso de inconstitucionalidad y delimitación de competencias: Un estudio de la doctrina constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López López, Julia (1993). *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Mercader Uguina, Jesús R. (2018). Artículo 148.1.20. En Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M.^a Emilia Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución española* (vol. II, pp. 1196-1203). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- Monereo Pérez, José Luis (2020). La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la «sociedad del riesgo». *Lex Social. Revista jurídica de los derechos sociales*, 10 (2), 424-505. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5074>.
- Parejo Alfonso, Luciano (2007). Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas. *Revista de Administración Pública*, 174, 161-191.

- Pemán Gavín, Juan M. (2003). Sobre el concepto constitucional de Asistencia Social: Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial. *Revista de Administración Pública*, 161.
- Sáenz Royo, Eva (2004). Prestaciones no contributivas y Comunidades Autónomas: un comentario crítico a la STC 239/2002, de 11 de diciembre. *Revista de Estudios Políticos*, 124, 265-276.
- Sáenz Royo, Eva (2009). Derechos de protección social y Estado Autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. En Antonio Embid Irujo (dir.). *Derechos económicos y sociales* (pp. 25-66). Madrid: Iustel.
- Sáenz Royo, Eva (2022). Protección social asistencial y Estado autonómico: cuestiones resueltas y cuestiones pendientes. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 24, 58-68. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM22.0204>.
- Suárez Corujo, Borja (2003). STC 239/2002, de 11 de diciembre: ¿puerta abierta a una «novísima» asistencia social? *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 2, 599-616.
- Suárez Corujo, Borja (2006). *La protección social en el Estado de las Autonomías. Un examen de los artículos 149.1.17.^a y 148.1.20.^a ante los procesos de reforma estatutaria*. Madrid: Iustel.
- Tajadura Tejada, Javier (2002). El principio de cooperación en el Estado autonómico: Concepto, presupuestos y fines. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 8, 73-104.