

Ingreso Mínimo Vital y Estado Social Autonómico: límites constitucionales de las competencias de las Comunidades Autónomas.

José Luis Monereo Pérez

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada.
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

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

Palabras clave: Ingreso Mínimo Vital. "Estado Social Autonómico". Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia social. Caja Única de la Seguridad Social. "Bloque de constitucionalidad".

Abstract: STC (Plenary) No. 19/2024, of January 31, 2024. Appeal of unconstitutionality no. 1937/2022. Speaker: Mr. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Appeal of unconstitutionality filed by more than fifty members of the Vox Parliamentary Group in Congress regarding the fifth additional provision of Law 19/2021, of December 20, which establishes the minimum living income, and the thirtieth final provision of Law 22/2021, of December 28, of the General State Budget for the year 2022, which redrafts the first paragraph of the aforementioned provision. Powers on basic legislation and economic regime of the Social Security: constitutionality of the legal precept that attributes management functions to the Autonomous Community of the Basque Country and the Autonomous Community of Navarre in relation to the minimum living income.

Keywords: Minimum Vital Income. "Autonomous Social State". Distribution of State-Autonomous Community competences in social matters. Single Social Security Fund. "Block of constitutionality".

“El bloque de constitucionalidad, con independencia de la forma que revisten las distintas normas que en él se integran, es el núcleo esencial de la Constitución del Estado español como Estado compuesto”

FRANCISCO RUBIO LLORENTE^[1]

I. Introducción

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

Los recurrentes invocan la STC 158/2021, en la que, a propósito del IMV, se sostiene que el régimen económico de la Seguridad Social como competencia exclusiva del Estado trata de garantizar la unidad presupuestaria del sistema a través de los principios de unidad de caja y solidaridad financiera, «impidiéndose, de este modo, la existencia de diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas». Los recurrentes alegan también que el IMV, al ser una prestación no contributiva de la Seguridad Social, ha de financiarse a cargo de la caja única de la Seguridad Social (SSTC 124/1989, FJ 3, 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8, y la 33/2014, de 27 de febrero, FJ 8). Sostienen que el reconocimiento y pago de las prestaciones de Seguridad Social integran su régimen económico en cuanto suponen un gasto y una obligación a cargo de la caja única (con apoyo en las SSTC 124/1989, FJ 6; 104/2013, de 25 de abril, FJ 4, y 133/2019, FJ 5). Aducen también que la STC 272/2015, de 17 de diciembre, FJ 3, ha señalado que la gestión de una prestación de Seguridad Social comprende «las potestades ejecutivas que la misma conlleva, incluidas las que afectan» al «régimen económico unitario de la Seguridad Social». Asimismo, sostienen que, según ha afirmado el Tribunal Constitucional, el Estado, en relación con su competencia exclusiva sobre «régimen económico», no solo retiene la totalidad de las competencias normativas, sino también las facultades de gestión o ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. Por todo ello, consideran que el artículo 149.1.17^a de la Constitución Española (en adelante CE) atribuye al Estado una gestión única que comprende, además de las funciones relativas a la gestión en sentido estricto (conocimiento y tramitación de solicitudes, supervisión de cumplimiento de los requisitos, revisión de actos relativos a la prestación de que se trate...), la ordenación jurídica del sistema de la Seguridad Social, interpretando la norma y disposiciones que le afecten en un mismo sentido en todo el territorio nacional. Afirman que, de acuerdo con la doctrina constitucional, el régimen público de Seguridad Social no es solo único, sino también unitario. Dentro del régimen único está incluida la totalidad de la acción protectora, tanto contributiva como no contributiva, para garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos. La demanda señala que la especificidad de las haciendas forales no justifica que dichas comunidades autónomas asuman competencias en materia de gestión y pago del IMV. Citan la STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3, en la que se sostiene que «la idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la disposición adicional primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo, del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía». Por último, alegan que la inconstitucionalidad de la disposición impugnada no queda desvirtuada por el hecho de que se aplaze la efectiva asunción de competencias por las comunidades autónomas de régimen foral hasta la suscripción del acuerdo previsto en el párrafo primero de esa disposición o del convenio al que alude el párrafo segundo de la misma. Al margen de que el efectivo ejercicio de la competencia dependa del oportuno acuerdo, lo que resulta indudable, la disposición adicional quinta es inconstitucional en cuanto, entra en contradicción con el artículo 149.1.17^a CE, pues

habilita a los órganos del Estado para la ruptura de la unidad de caja de la Seguridad Social a través de un acuerdo o convenio. Por todo ello, los diputados recurrentes solicitan al Tribunal Constitucional que admita el recurso de inconstitucionalidad y, tras los trámites que procedan, dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 y de la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, que la modifica.

Es recurso de inconstitucionalidad plantea un problema interpretativo que, en el fondo, va más allá de la nueva prestación del IMV, puesto que da lugar a consolidar una doctrina constitucional sobre el concepto de “Caja única” y los límites de las competencias autonómicas a tenor del artículo 149.1.17ª CE, en relación con el artículo 41 CE.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: sentencia.

Órgano judicial: Tribunal Constitucional (Pleno).

Número de resolución judicial y fecha: STC (Pleno) núm. 19/2024, de 31 de enero

Tipo y número recurso: Recurso de inconstitucionalidad núm. 1937/2022.

ECLI:ES:TC:2024:19.

Fuente: BOE núm. 53, de 29 de febrero de 2024.

Ponente: Excmo. Sr. D. Cándido Conde-Pumpido Tourón.

Votos Particulares: carece.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

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

IV. Posición de las partes

1º. Los recurrentes consideran que las normas impugnadas, al otorgar a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra competencias en relación con el ingreso mínimo vital, que es una prestación pública no contributiva “con cargo” a la Seguridad Social, vulnera las competencias exclusivas que corresponden al Estado conforme al artículo 149.1.17 CE. Según sostienen, al atribuir a dichas comunidades autónomas las funciones y servicios que la Ley 19/2021 reconoce al Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre la referida prestación, así como el pago, se vulnera el citado precepto constitucional y se rompe «por primera vez desde la aprobación de la Constitución» la caja única de la Seguridad Social, que es lo que permite garantizar un régimen único que asegure la igualdad de todos los españoles en materia de derechos y obligaciones de la Seguridad Social. Alegan que la atribución de estas competencias no puede justificarse, pese a lo que pretende la norma recurrida, en «la especificidad que Los recurrentes consideran que las normas impugnadas, al otorgar a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra competencias en relación con el ingreso mínimo vital, que es una prestación pública no contributiva con cargo a la Seguridad Social, vulnera las

competencias exclusivas que corresponden al Estado conforme al artículo 149.1.17 CE.

2º. Solicitan la desestimación del recurso los letrados de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, que han comparecido como coadyuvantes del Gobierno de la Nación. Con argumentos sustancialmente coincidentes entre sí, razonan que los respectivos Estatutos de Autonomía asumen competencias en materia de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», lo que es compatible con la unidad del sistema de Seguridad Social y con la titularidad estatal de sus recursos. Para garantizar esto, la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 remite a los términos que se acuerden con el Estado. Insisten en que dicho precepto establece el mismo procedimiento que se viene aplicando para la gestión de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez por las comunidades forales. Estas, en virtud de su “específico sistema de financiación”, asumen el pago de dichas pensiones, descontando del cupo o aportación el importe calculado conforme al régimen del concierto y convenio, y esto es justamente lo que ahora se establece para el IMV.

V. Normativa aplicable al caso

Disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

Disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022.

Artículo 149.1.17ª Constitución Española.

Artículo 66.1 a) del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS).

Artículo 21.1 del TRLGSS.

Artículo 18.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.

VI. Doctrina básica

Se plantea a examen varios Motivos sobre los cuales se pronuncia el Tribunal Constitucional.

-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.

-El TRLGSS, que conceptúa a la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante, TGSS) «como caja única del sistema de la Seguridad Social» (art. 21.1) y la describe como «servicio común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias», que tiene a su cargo «la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social» (art. 74.1). Dichos preceptos son desarrollados por el Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la TGSS, ya vigente al aprobarse la STC 124/1989 y al que esta alude expresamente. Por tanto, no refiriéndose las funciones y servicios atribuidos al País Vasco y a Navarra, a la TGSS, no se menoscaba la caja única que «se articula a través y por medio» de ella (STC 124/1989, FJ 3).

-Para el reconocimiento de la prestación, la asunción del pago por las comunidades forales replica el modelo en vigor para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez en dichos territorios. En las comunidades autónomas de régimen común dichas pensiones también se gestionan y reconocen por la administración autonómica pero el pago sigue realizándolo la TGSS (artículo 21.2 de la Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social). Sin embargo, y en atención al sistema de financiación foral, el País Vasco y Navarra no solo asumieron la gestión y reconocimiento de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez –como el resto de comunidades autónomas–, sino también el pago. Así se estableció al traspasar a dichas comunidades las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales mediante los Reales Decretos 1476/1987, de 2 de octubre, para el País Vasco y 1681/1990, de 28 de diciembre, para Navarra. En ellos se dispone que las comunidades forales se hacen cargo de las prestaciones del sistema de servicios sociales de la Seguridad Social, incluidas las citadas pensiones no contributivas, con sus recursos tributarios y mediante descuento del cupo y aportación [apartado G) del anexo del Real Decreto 1476/1987 y apartado 7 del anexo del Real Decreto 1681/1990], de forma análoga a como se ha instrumentado el pago de la prestación del IMV. Por consiguiente, toda vez que no hay menoscabo de la caja única ni del régimen unitario de la Seguridad Social, la impugnación del inciso referido al pago de la disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, también debe ser desestimada.

VII. Parte dispositiva

En atención a todo expuesto en los fundamentos jurídicos, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022.

VIII. Pasajes decisivos

Dada la extensión y calidad argumental de esta sentencia son muchos los pasajes decisivos y, por tanto, se impone un carácter muy selectivo.

En expresión de la STC 124/1989, FJ 3: «[L]as concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social.» En este sentido, la STC 133/2019, FJ 5, enmarcó las competencias del País Vasco para la gestión del régimen económico de la Seguridad Social en el párrafo de la STC 124/1989, FJ 3.

IX. Comentario

Sin necesidad de decirlo expresamente el Tribunal Constitucional opera implícitamente en vía interpretativa con la noción de “*bloque de constitucionalidad*”, que con independencia de la forma que revisten las distintas normas que en él se integran, es el núcleo esencial de la Constitución del Estado español como Estado compuesto. En la parte más importante, el bloque de constitucionalidad está formado por normas también de relevancia constitucional desde el punto de vista jurídico

material. Unas, recogidas en el Título VIII de la Constitución, son normas primarias; otras, las que forman el cuerpo normativo central del bloque, es decir, las normas de delimitación competencial contenidas en los Estatutos de Autonomía, son normas constitucionales secundarias. Siendo secundarias están sometidas a las normas constitucionales primarias. Es, pues, necesario interpretar los Estatutos en conformidad con la Constitución, lo cual sería afirmado tempranamente por el Tribunal Constitucional en sentencia 18/1982; también sentencia 10/1982^[2].

En efecto, el Alto Tribunal ha tenido que delimitar la distribución de competencias partiendo de interconexión dinámica entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía en un Estado compuesto, como es el Estado Social de las Autonomías. Esa tensión será siempre dinámica y sujeta a una interpretación evolutiva, respecto a lo que ya se resolvió y se replantea y asimismo sobre lo nuevo que se suscita y en marcos sociales, culturales y de política del Derecho siempre cambiantes. Es el caso de la creación del IMV como nueva prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social (artículos 41 y 149.1.17^a de la Constitución).

El IMV es una prestación de Seguridad Social *no* contributiva y, por tanto, inserta en el Sistema institucional de la Seguridad Social^[3]. Debe destacarse al respecto una multiplicidad encadenada de títulos competenciales. Este real decreto-ley –establece la Disposición final novena, relativa al Título competencial- “se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a, 13.^a, 14.^a, 17.^a y 18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la *competencia exclusiva* sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación *básica* y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común”. Adviértase que la “legislación *básica*” ex art. 149.1.17^a CE presupone la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan dictar una legislación *no básica* ostentando, de asumirlas, una competencia compartida que va más allá de la simple ejecución de la competencia “exclusiva” estatal por los órganos administrativos de dichas Comunidades Autónomas^[4]. La STC 239/2002, de 11 de diciembre^[5], vino a dar una apertura constitucional a la competencia autonómica para completar las medidas de Seguridad Social establecidas por la legislación estatal (en cuyo Fallo se desestiman los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, por el que se establecen ayudas económicas complementarias a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, y 62/1999, de modificación del Decreto 284/1998, y declarar que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma).

No estamos ante una prestación de carácter asistencial, ni tampoco ante una prestación técnica de servicios sociales, aunque requiera de prestaciones serviciales de carácter accesorio y que se utilice en su materialización de la colaboración activa de las Comunidades Autónomas. La legitimidad y oportunidad constitucional es evidente atendiendo a los títulos competenciales, los cuales se vinculan directa y funcionalmente con el artículo 41 de la Norma Fundamental.

La medida del IMV –y su progresivo perfeccionamiento- supone un avance importante en la construcción expansiva de nuestro Modelo normativo de Seguridad Social. Su establecimiento permitirá equilibrar la configuración de un modelo integrado por una doble esfera, contributiva y no contributiva, en el que esta segunda ha sido hasta ahora un elemento relativamente secundario en términos de conjunto. El IMV supone una profundización de este último ámbito no contributivo de la Seguridad Social.

La Constitución ofrece un marco especialmente favorable para esta profundización de este vector o nivel no contributivo de la Seguridad Social, sin detrimento del segmento contributivo. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional respecto al

artículo 41 CE (en interpretación sistemática con los artículos 1 y 9.2). La doctrina constitucional concibe la Seguridad Social como una «función del Estado» que atiende a cambiantes situaciones de necesidad (SSTC 37/1994; 65/1987). Pero también atendiendo al ideal de cobertura que se recoge en el estándar multinivel de garantía del derecho a la Seguridad Social (artículos 10.2 y 93 a 96 de Texto Constitucional)^[6]. La idea-fuerza es la de ampliar la cobertura protectora atendiendo a la evolución del sistemas de necesidades humanas relevantes para ser objeto específico de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social^[7].

Aunque hay que establecer las líneas más nítidas de demarcación conviene retener que conforme al artículo 8. 3, “A efectos de este real decreto-ley, no computarán como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas, y otros ingresos y rentas de acuerdo con lo previsto en el artículo 18”. Por lo tanto, la regla es de compatibilidad. Ahora bien, admitido que no estamos ante una medida asistencial del artículo 148.20 CE, sino ante una medida típica de Seguridad Social no contributiva interna a dicho sistema institucional, la cuestión residirá en establecer los nexos de relación y las posibilidades de “legislación no básica” que ofrece el mismo artículo 149.1.17^a CE, pues sólo hay una reserva de competencia exclusiva en lo que se refiere literalmente a la “legislación básica” (a diferencia de lo que acontece respecto de la legislación laboral ex artículo 149.1.7^a CE, de alcance totalizador). También el desarrollo reglamentario podría establecer vías de engarce y de solución preventiva de posibles conflictos de competencia, que en términos de principio aquí no existen (recuérdese que con arreglo a lo previsto en el artículo 8.5, “Reglamentariamente se podrán establecer, para supuestos excepcionales de vulnerabilidad que sucedan en el mismo ejercicio, los supuestos y condiciones en los que podrán computar los ingresos y rentas del ejercicio en curso a los efectos de acceso a esta prestación”. Pero habría que entrar más sutil y nítidamente en el acoplamiento estructural y funcional entre los respectivos ámbitos competenciales del Estado (Seguridad Social *no* contributiva) y de las Comunidades Autónomas (la Asistencia Social; y la gestión y ejecución de la acción protectora de la Seguridad Social no contributiva: 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).

Es ésta –el IMV- una medida que perfecciona el “ideal de cobertura” en la lógica evolutiva que ha inspirado siempre el desarrollo de la Seguridad Social: la invención de sistemas prestacionales que hagan frente a las nuevas necesidades sociales dentro de la socialización pública (o nacionalización estatal) de su cobertura solidaria^[8].

El IMV o renta mínima vital es configurada como prestación *no* contributiva de Seguridad Social y permite una protección pública homogénea para todas las personas –individuales o en unidades de convivencia- en todo el Estado español, sobrepasando el carácter invertebrado y dispar actual de las rentas mínimas territorializadas por Comunidades Autónomas. Ello sin perjuicio de reconocer la aportación extraordinaria que se ha llevada a cabo por el Estado Social Autónomo en esta materia. Pero esta nueva renta mínima de ámbito estatal inserta en el Sistema de Seguridad Social era ya necesaria para hacer frente a las situaciones protegidas y superar los límites –intrínsecos y extrínsecos- de las rentas mínimas autonómicas^[9].

1. El Tribunal Constitucional en su 19/2024, de 31 de enero, recuerda la doctrina establecida en la STC 158/2021, de 16 de septiembre (FJ 3), indicando la caracterización jurídica y el encuadramiento de la prestación no contributiva del IMV. De manera que esta prestación «no es un mecanismo de protección social que actúe extramuros del sistema de la Seguridad Social, sino una prestación ínsita en su acción protectora en la medida que supone el ejercicio de una función del Estado Social de Derecho –atribuida por el artículo 41 CE- destinada a poner remedio a situaciones de

necesidad social y políticamente relevantes (“socialización” de riesgos y situaciones objetivas de necesidad). Y precisó, haciendo alusión a la STC 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 4, referida al subsidio extraordinario de desempleo, que también es una prestación no contributiva incardinada en el acción protectora del Sistema, que estas prestaciones *responden a la “concepción evolutiva* del propio sistema de Seguridad Social y de la libertad de configuración del legislador (libertad no absoluta, pues está condicionada por las previsiones constitucionales y su conexión con el artículo 10.2 CE y normas concordantes) para modular su acción protectora, lo que determina que el examen de esta controversia competencial se ha de abordar exclusivamente desde la óptica jurídico-material de las competencias sobre Seguridad Social y del espacio funcional que le es propio. Lo cual se sitúa en la línea de observancia obligada del principio de progresividad en el desarrollo de la acción protectora de la Seguridad Social. Un principio, éste, consagrado expresamente, entre otros instrumentos jurídicos de valor fundamental, como es el artículo 12, apartado 3^[10], de la Carta Social Europea (CSEr) ratificada por nuestro país al amparo de los artículos 94 a 96 de la Norma Fundamental, y sometida al posible control de convencionalidad (grupo normativo constitucional formado por los artículos 41, 93 a 96 y 10.2 de la Constitución; STC 140/2018, FJ. 6). En este sentido debe recordarse que el artículo 12 de la CSEr, garantiza la obligación de los Estados firmantes de mantener un régimen público de Seguridad Social y consagra, como parte de su contenido esencial, entre otros principios y garantías jurídicas, el principio de progresividad en la elevación del “ideal de cobertura”^[11].

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

La STC 158/2021, FJ 4, clarifica que las competencias de mera gestión instrumental del IMV *no se enmarcan* en el régimen económico de la Seguridad Social, aunque, en cualquier caso, 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. Las competencias del Estado sobre dicho régimen económico fueron precisadas en la STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3, indicando que la referencia 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 o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría en este momento se articula a través y por medio de la Tesorería General de la Seguridad Social. Por ello es competencia exclusiva del Estado, ejercida a través de la

TGSS, "la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única", como expresa el artículo 1 del Real Decreto 1314/1984. Con ello se persigue la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, y consecuentemente la unidad del sistema. No basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la TGSS, de una a otra comunidad autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento. La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no solo de normación sino también de titularidad sobre esos fondos propios, que en este momento se articula a través y por medio de la TGSS. Por ello es, en principio, competencia 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*", como establece el artículo 1 del Real Decreto 1314/1984. La titularidad de los recursos económicos de la Seguridad Social corresponde, en cualquier caso, al Estado, toda vez que lo que corresponde en exclusividad al Estado es "La legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.17ª CE)^[12].

3. Las Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen asumidas estatutariamente competencias de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», y perfilados los límites aplicables –no afectación al principio de caja única y preservación del modelo unitario–, el Tribunal Constitucional entra en el análisis de la norma impugnada. Al respecto, la disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, prevé que las comunidades autónomas de régimen foral asumirán en relación con el IMV: (i) «las funciones y servicios correspondientes que en esta Ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social»; así como (ii) «el pago»; en ambos casos, «en los términos que se acuerde». Es preciso enjuiciar tanto la asunción de las funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social respecto del IMV, como tratar la problemática del pago de la prestación.

1º. Las funciones y servicios correspondientes al INSS que asumen las comunidades autónomas concernidas son, en síntesis, la iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV. Tales actividades no se refieren a la gestión de la tesorería (recaudación y pagos) de la Seguridad Social, que no está atribuida al INSS como entidad gestora de la Seguridad Social [artículo 66.1 a) del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS)], sino a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), ente público diferenciado que personifica la caja única del sistema, según verificó la STC 124/1989, FJ 3: la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y la disponibilidad directa sobre esos fondos propios se articula a través y por medio de la TGSS. Así se refleja en el TRLGSS, que conceptúa a la TGSS «como *caja única* del sistema de la Seguridad Social» (art. 21.1) y la describe como servicio común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y *caja única*, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias», que tiene a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social (artículo 74.1). Dichos preceptos son desarrollados por el Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la TGSS, ya vigente al aprobarse la STC 124/1989 y al que esta alude expresamente.

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

2º. En cuanto a alegación relativa a la preservación del «modelo unitario» de la Seguridad Social, es necesario –indica el Tribunal Constitucional- comprobar que las funciones y servicios del INSS que se confieren tampoco comprometen la unidad del sistema o perturban su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionan la titularidad estatal de todos los recursos económicos de la Seguridad Social o 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», como exige la STC 124/1989, FJ 3.

Al respecto, cabe realza que la normativa que habrán de aplicar la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de las competencias de iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV es íntegramente estatal (Ley 19/2021 y normas que la desarrollen; no se abren competencias legislativas autónomas en esta materia). Por lo demás, para garantizar una interpretación y aplicación uniforme de esta normativa, en el acuerdo al que se supedita la asunción de funciones se han de especificar las concretas facultades que pueden ejercer «sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social» (STC 133/2019, FJ 5). En relación a ello, en los convenios ya suscritos con las comunidades autónomas forales para la asunción de la gestión del IMV (acuerdo de la comisión mixta de transferencias administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, y acuerdo de la junta de transferencias administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra, de 31 de marzo de 2022), el Estado se ha reservado, entre otras, 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; y, asimismo, la función interventora en la modalidad del control financiero posterior, para determinar que los actos dictados por la Comunidad Autónoma del País Vasco/Comunidad Foral de Navarra se adecuan a los principios de legalidad, economía y eficiencia (apartado tercero del convenio con el País Vasco y apartado c) del convenio con Navarra). Igualmente, tales convenios establecen un conjunto de obligaciones a cargo de las comunidades forales, como la de garantizar la actualización del sistema de la tarjeta social digital, comunicar mensualmente los datos de los beneficiarios del IMV y suministrar información con fines de evaluación, estadística y seguimiento del sistema por el Estado (apartado cuarto del convenio con el País Vasco y apartado d) del convenio con Navarra).

Con todo, la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 impugnada se inscribe en lo que afirma la STC 158/2021, FJ 5, según la cual las comunidades autónomas pueden asumir las potestades de iniciación, tramitación y resolución de los expedientes de reconocimiento del IMV tras la suscripción de un convenio con la citada entidad gestora de la Seguridad Social (el INSS), no sin advertir que corresponde al Estado determinar «el modelo de gestión», así como «implantar los mecanismos necesarios para asegurar que la cooperación de las comunidades autónomas en la referida gestión respete los principios de unidad e igualdad en los que se fundamenta el sistema»; mecanismos que han recogido los convenios anteriormente mencionados.

3º. Por otra parte, se subraya por el Tribunal Constitucional, que las representaciones de los gobiernos vasco y navarro en que el modelo de gestión del IMV definido por el Estado en la disposición impugnada reproduce el que se viene aplicando, desde hace largo tiempo, para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Estas son, al igual que el IMV, prestaciones de carácter no contributivo integradas en la caja única de la Seguridad Social -como confirma la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8 d)-, lo cual no ha impedido su gestión por las comunidades

autónomas, ya desde su creación por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre (disposición adicional cuarta, actualmente sustituida por el artículo 373 TRLGSS). De la competencia autonómica para la *gestión* de dichas pensiones se ha pronunciado el Tribunal en las SSTC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 A), y 158/2021, FJ 5, constatando que la Comunidad Autónoma de Cataluña, a la que se refieren tales resoluciones, cuenta con título jurídico bastante para su reconocimiento y gestión.

En esa dirección interpretativa, resulta suficiente destacar que por medio del artículo 81 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, el Estado ha extendido a todas las comunidades autónomas la posibilidad de asumir, previo convenio, la gestión de la prestación del IMV que corresponde al INSS, conforme al modelo en vigor para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. De manera que se ha de concluir que la previsión del primer inciso de la disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, se ajusta a la distribución de competencias establecida en el artículo 149.1.17 CE, desestimándose la impugnación^[13].

4º. La problemática de la asunción del pago de la prestación del IMV. El segundo aspecto controvertido en el recurso 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). Pese a que, según el tenor del precepto, el País Vasco y Navarra asumen el pago del IMV «en atención al sistema de financiación de dichas haciendas forales», estima el Tribunal Constitucional que hay que dar la razón a los diputados recurrentes cuando afirman que las comunidades autónomas de régimen foral no tienen ninguna especialidad respecto de «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social», puesto que esta competencia corresponde a las comunidades autónomas que, con la misma o análoga expresión, la hayan asumido en sus estatutos. Con base en dicha previsión estatutaria, las comunidades autónomas de régimen común vienen ejerciendo las competencias de gestión de otras prestaciones no contributivas, como también se ha previsto que lo hagan respecto del IMV (a través del citado artículo 81 del Real Decreto-ley 8/2023). Ahora bien, el sistema de financiación foral sí juega un papel diferencial en cuanto a la ejecución material del pago de la prestación. Como recuerdan el abogado del Estado y las representaciones de los gobiernos autonómicos coadyuvantes, las relaciones financieras de las comunidades autónomas forales con el Estado se rigen por el sistema foral tradicional de concierto y convenio económico, previsto en el artículo 41 EAPV, desarrollado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto, y en el artículo 45 LORAFNA, desarrollado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el convenio. En esencia, este sistema consiste en que dichas comunidades recaudan la práctica totalidad de los tributos generados en su territorio e ingresan al Estado una cantidad (cupos –País Vasco– y aportación –Navarra–) para financiar las competencias estatales. Esta singularidad les permite asumir el pago del IMV y descontar del cupo y de la aportación la cantidad que corresponde conforme a las reglas del concierto y del convenio. De acuerdo con lo expuesto, los acuerdos suscritos para la asunción de esta competencia, citados en el fundamento jurídico anterior, especifican el régimen financiero de la gestión del pago de la prestación del IMV por las comunidades forales. En concreto, establecen que la respectiva comunidad dispondrá de una cantidad determinada mediante la aplicación del porcentaje correspondiente al índice de imputación utilizado para el cálculo del cupo y aportación al gasto total a nivel estatal por el IMV y dicho importe será objeto de compensación en el cálculo del cupo y aportación a satisfacer al Estado [apartado quinto, puntos 1 y 2, del concierto con el País Vasco y apartado E), puntos 1 y 2, del convenio con Navarra].

Así pues, de la caja única de la Seguridad Social que gestiona la TGSS no se desgaja la porción correspondiente a las comunidades vasca y navarra –como, al contrario, mantienen los diputados recurrentes–, sino que éstas 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 afectos a los fines prestacionales*. La ejecución del pago por las comunidades autónomas forales también preserva el modelo unitario de Seguridad Social aplicable a dicha actividad material. A tal efecto, en los convenios suscritos se prevé aplicar «procedimientos de pago similares a los utilizados por la Seguridad Social, con nóminas mensuales, nóminas no abonables, cruces de fallecidos y retrocesión de prestaciones abonadas, que aseguren una adecuada gestión de los fondos públicos» [apartado cuarto del concierto con el País Vasco y apartado D) del convenio con Navarra]. Cabe señalar que, del mismo modo que en relación al reconocimiento de la prestación, la asunción del pago por las comunidades forales replica en coherencia –técnico jurídica y de política del Derecho– el modelo en vigor para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez en dichos territorios del Estado Autonómico. En las comunidades autónomas de régimen común dichas pensiones también se gestionan y reconocen por la administración autonómica pero el pago sigue realizándolo la TGSS (artículo 21.2 de la Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social). Sin embargo, y en atención al sistema de financiación foral, el País Vasco y Navarra no solo asumieron la gestión y reconocimiento de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez –como el resto de comunidades autónomas–, sino también el pago. Así se estableció al traspasar a dichas comunidades las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales mediante los Reales Decretos 1476/1987, de 2 de octubre, para el País Vasco y 1681/1990, de 28 de diciembre, para Navarra. En ellos se dispone que las comunidades forales se hacen cargo de las prestaciones del sistema de servicios sociales de la Seguridad Social, incluidas las citadas pensiones no contributivas, con sus recursos tributarios y mediante descuento del cupo y aportación [apartado G) del anexo del Real Decreto 1476/1987 y apartado 7 del anexo del Real Decreto 1681/1990], de forma análoga a como se ha instrumentado el pago de la prestación del IMV. Por consiguiente, toda vez que no hay menoscabo de la caja única ni del régimen unitario de la Seguridad Social, la impugnación del inciso referido al pago de la disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, también debe ser desestimada.

Finalmente, arguye el Alto Tribunal, en relación con el párrafo segundo de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, que el abogado del Estado planteó un óbice procesal, al entender que los recurrentes no habían satisfecho la carga de argumentar su contradicción con la Constitución. Este párrafo prevé una encomienda de gestión a las comunidades forales, en tanto no se produzca la asunción de funciones y servicios a que se refiere el párrafo primero. Dada la naturaleza instrumental de dicha previsión respecto del núcleo central de la controversia competencial, la objeción del abogado del Estado no puede estimarse. Dicho esto, habiendo desestimado la impugnación contra el párrafo primero, procede la misma decisión respecto del párrafo segundo, pues la encomienda de gestión solo incluye actuaciones «de carácter material o técnico» (artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público), como fórmula provisional y transitoria mientras se suscribe el acuerdo de asunción de funciones y servicios previsto en el párrafo primero; lo que ya se ha hecho tanto con la Comunidad Autónoma del País Vasco como con la Comunidad Foral de Navarra.

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

X. Apunte final

La Constitución Española establece un sistema de distribución territorial del poder regulador dentro de un Estado social, compuesto y descentralizado en comunidades autónomas. El sistema de distribución del poder, dada su textura abierta al tiempo

histórico, está sometido una necesaria interpretación evolutiva, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional en la sentencia aquí comentada.

En esa dirección, el Tribunal Constitucional puede indicar con fundamentos sólidos, entre otras cosas y de manera harto significativa, que el modelo de gestión del IMV definido por el Estado en la disposición impugnada reproduce el que se viene aplicando, desde hace largo tiempo, para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Estas son, al igual que el IMV, prestaciones de carácter no contributivo cuyos recursos de afección están integrados en la caja única de la Seguridad Social - como confirma la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8 d)-, lo cual no ha impedido su gestión por las comunidades autónomas, ya desde su creación por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre (disposición adicional cuarta, actualmente sustituida por el artículo 373 TRLGSS). De la competencia autonómica para la *gestión* de dichas pensiones se ha pronunciado el Alto Tribunal en las SSTC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 A), y 158/2021, FJ 5, constatando que la Comunidad Autónoma de Cataluña, a la que se refieren tales resoluciones, cuenta con título jurídico bastante para su reconocimiento y gestión,

Y con este pronunciamiento el Tribunal Constitucional se reafirma en la efectividad del “*bloque de constitucionalidad*”, como grupo o complejo normativo no meramente de distribución/reparto de competencias dentro de la organización del Estado compuesto, sino también de colaboración internormativa en el seno del Estado Social Autonómico (forma política específica de Estado compuesto, que no alcanza a ser un Estado Federal en el “sentido fuerte” del término), formalizado en la Constitución^[14]. Un “bloque de constitucionalidad” que se rige *internamente* por los principios de colaboración/cooperación y de solidaridad (artículos 1, 2 y 149.1.17^a de la Constitución). El bloque de constitucionalidad nos remite a un concepto operacional dinámico en sus contenidos de fines, que evoluciona dentro de la textura relativamente abierta que consagra nuestra Norma Fundamental, atendiendo a la constitución material, pero bajo la interpretación evolutiva vinculante del Tribunal Constitucional (artículo 161, apartados 1.c) y 2, de la Constitución), que hace posible el desarrollo y la interpretación de las normas concernidas. Prueba de ello son las leyes de reforma de los Estatutos de Autonomía y su sometimiento a la interpretación del Tribunal Constitucional.

Referencias:

1. ^ RUBIO LLORENTE, F.: “El bloque de constitucionalidad. Ponencia Española”, en FAVOREU, L., y RUBIO LLORENTE, F.: *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 95 y ss., en particular p. 118. Ensayo recogido también, sin modificaciones, en RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución, Vol. I.*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 103 y ss.
2. ^ RUBIO LLORENTE, F.: “El bloque de constitucionalidad. Ponencia Española”, en FAVOREU, L., y RUBIO LLORENTE, F.: *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 95 y ss., en particular pp. 119-121.
3. ^ *Esta configuración jurídica de la medida había sido realizada ya expresamente por la doctrina científica*, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Bomarzo, 2018, espec., Capítulo 3.2. “La propuesta de racionalización a través de la reconducción de las rentas mínimas autonómicas en el Sistema de Seguridad Social: la creación de una renta mínima garantizada a nivel estatal”, pp. 98 y ss.; *Ibid.*, “La renta Mínima para las familias sin

- recursos”, en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Protección a la familia y Seguridad Social. Hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, II Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de la AESSS, celebrado en Madrid, octubre de 2018, publicado en Murcia, Laborum, 2018, pp. 831 y ss. Un estudio completo en MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., y TRILLO GARCÍA, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital*, Murcia, Laborum, 2ª edición, 2023.
4. ^ MONEREO PÉREZ, J.L.: “El derecho a la Seguridad Social (artículo 41 CE)”, en VV.AA.: *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2002, p. 1495.
 5. ^ BOE núm. 9, de 10 de enero de 2003.
 6. ^ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho a la Seguridad Social y Asistencia Social (art. 22 DUDH; art. 9 PIDESC)”, en VV.AA.: *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, ed. Comares, 2014, pp. 515 y ss.; *Ibid.*, “Derechos a la Seguridad Social (Art. 12 de la Carta Social Europea)”, en VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2017, pp. 629 y ss.; *Ibid.*, “Seguridad Social y ayuda social” (Art. 34 de la Carta de la UE)”, en VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2012, pp. 893 y ss.
 7. ^ MONEREO PÉREZ, J.L.: “El derecho a la Seguridad Social (Artículo 41 de la Constitución)”, en VV.AA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M^a. N. (Dir.), Granada, Comares, 2002, pp. 1425-1524, espec., pp. 1453 y ss. (“3. Finalidad de la Seguridad Social”).
 8. ^ *En la perspectiva histórica de desarrollo de las políticas de Seguridad Social*, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo”, en ROJAS RIVERO, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social*, Albacete, Bomarzo, 2012, págs. 203-328.
 9. ^ *En este sentido* MONEREO PÉREZ, J.L.: *La Renta Mínima Garantizada. De la Renta Mínima a la Renta Básica*, Albacete, Bomarzo, 2018, cap. 3 (“El modelo español de rentas mínimas de inserción o de renta garantizada de ciudadanía”), págs. 57 y sigs.
 10. ^ “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes se comprometen: [...] a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social” (artículo 12. 3º CSEr.).
 11. ^ MONEREO PÉREZ, J.L.: *La gestión de los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea*, Murcia, Laborum, 2021, pp. 11 y ss., en particular pág. 34; *Ibid.*, “Los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF,460, (2021), 129-146, en particular pp. 141 y 143; *Ibid.*, “Los principios del sistema jurídico internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 45 (2017). Véase Instrumento de Ratificación de la Carta Social (Revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996. BOE, núm. 139, 11 de junio de 2021.

12. ^ *Teniendo en cuenta que este precepto establece una colaboración necesaria entre Estado-Comunidades Autónomas, sujeto al principio de cooperación como mecanismo para la articulación interna del Estado Social Autonómico*, MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ-AZUARTE, T.: *El Estado Social Autonómico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía, Albacete, 2008*; MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: *El Principio de Cooperación como solución del Estado Autonómico. Una propuesta para la reforma (constitucional, o no) del sistema público de protección social en España*, Granada, Comares, 2018.
13. ^ *Un valoración de conjunto*, MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El Ingreso Mínimo Vital: una valoración de su implantación: A propósito de las Opiniones de la AIReF y del impacto “sistémico” del IMV en el perfeccionamiento del Sistema de Seguridad Social”. (2023). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 36,13-33. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/797>
14. ^ “España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho [...]” (artículo 1 de la Constitución)