



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 8/2020, de 28 d'agost,
sobre el Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix
l'ingrés mínim vital**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, del conseller Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández, de la consellera Margarida Gil Domènech i del conseller Joan Vintró Castells, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, respecte del Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital (BOE núm. 154, d'1 de juny de 2020).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 4 d'agost de 2020 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, de 4 d'agost (Reg. núm. 2020000488), pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es comunicava al Consell l'Acord del Govern de data 4 d'agost, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 17.1, 22.1 i .2, 24.1, 25.1 i .2, 26.1 i .2, 28.1 i .3, 30.3.h, 31.3.d, 33.2.g, les disposicions addicionals primera i quarta, la disposició transitòria primera.1, .5, .8, .9 i .10 i la disposició final novena del Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital.

El sol·licitant demana el dictamen d'aquest Consell, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que es decidís interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 5 d'agost de 2020, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el vicepresident senyor Pere Jover Presa.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartat 4, i de l'article 35, apartat 1, del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 28 d'agost de 2020 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 31.1 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'acaba d'exposar en els antecedents, el Govern de la Generalitat ens demana l'opinió consultiva sobre el Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital, a l'empara del que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la nostra Llei constitutiva, amb caràcter preceptiu i previ a la interposició d'un possible recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional. En concret, sol·licita el dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 17.1, 22.1 i .2, 24.1, 25.1 i .2, 26.1 i .2, 28.1 i .3, 30.3.h, 31.3.d, 33.2.g, les disposicions addicionals primera i quarta, la disposició transitòria primera.1, .5, .8, .9 i .10 i la disposició final novena de l'esmentada norma.

A fi i efecte de delimitar l'objecte del nostre pronunciament, en aquest fonament jurídic primer exposarem breument el contingut i la finalitat de la disposició legislativa qüestionada i la contextualitzarem normativament. A continuació, ens referirem als concrets preceptes que es qüestionen i als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten al peticionari per, finalment, assenyalar l'estructura que adoptarà el nostre parer consultiu per tal de tractar les qüestions que es plantegen.

1. El Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital (en endavant, Reial decret llei o RDL 20/2020), convalidat per Acord del Congrés dels Diputats de 10 de juny de 2020 i publicat per Resolució de la mateixa data (BOE núm. 165, de 12 de juny de 2020), ha estat modificat mitjançant la disposició final cinquena del Reial decret llei 25/2020, de 3 de juliol, de mesures urgents per donar suport a la reactivació econòmica i l'ocupació (BOE núm. 185, de 6 de juliol de 2020), per bé que aquesta modificació no afecta el contingut del nostre Dictamen.

Com la seva mateixa rúbrica indica, l'objecte de la disposició normativa és la creació i la regulació de l'ingrés mínim vital (IMV), que, d'acord amb l'exposició de motius, «neix amb l'objectiu principal de garantir, a través de la satisfacció d'unes condicions materials mínimes, la participació plena de tota la ciutadania en la vida social i econòmica, i trenca el vincle entre l'absència estructural de recursos i la falta d'accés a oportunitats en els àmbits laboral, educatiu, o social dels individus. La prestació no és, per tant, un fi en si mateixa, sinó una eina per facilitar la transició dels individus des de l'exclusió social que els imposa l'absència de recursos cap a una situació en què es puguin desenvolupar amb plenitud en la societat» (apt. III, par. primer).

En conseqüència, continua el preàmbul, l'objectiu de la inclusió social, que varia en funció de les característiques de cada individu (accés a oportunitats educatives, incorporació al mercat de treball o solució d'una condició sanitària determinada), «condiciona de manera central el disseny de la prestació, que [...] introdueix un sistema d'incentius que vol evitar la generació del que els experts en política social han anomenat "trampes de pobresa", això és, que la mera existència d'una prestació inhibeixi l'objectiu d'inclusió social i econòmica dels receptors». Per a l'aplicació d'aquest sistema d'incentius «és fonamental la cooperació amb les comunitats autònomes i entitats locals en el desplegament d'uns itineraris d'inclusió flexibles i adaptats a cada situació per als beneficiaris de l'ingrés mínim vital, atès que, en l'exercici de les seves competències, poden

accedir de manera més directa a les realitats concretes dels perceptors a través dels serveis socials, una peça clau en l'articulació del sistema» (apt. III, par. primer).

Per assolir aquest objectiu i dur a terme l'articulació de la prestació, la norma s'estructura en nou capítols, trenta-set articles, cinc disposicions addicionals, set disposicions transitòries, una disposició derogatòria, onze disposicions finals i dos annexos, amb el contingut següent.

El capítol I (art. 1 a 3) recull les disposicions generals de l'IMV, i en regula l'objecte, el concepte, la naturalesa i les característiques. Així, l'IMV forma part de l'acció protectora del sistema de la Seguretat Social com a prestació econòmica en la modalitat no contributiva i està dirigida a prevenir el risc de pobresa i exclusió social de les persones que viuen soles o integrades en una unitat de convivència i es configura com un dret subjectiu a l'esmentada prestació de caràcter monetari que garanteix un nivell mínim de renda a les persones que es trobin en situació de vulnerabilitat econòmica (art. 1 i 2). És una prestació permanent mentre persisteixi la citada situació i es mantinguin els requisits que van originar el dret a percebre-la i es configura com una xarxa de protecció dirigida a permetre el trànsit des d'una situació d'exclusió a una de participació en la societat. Per fer-ho, el seu disseny conté incentius a l'ocupació i a la inclusió, articulats a través de diferents fórmules de cooperació entre administracions (art. 3.c i .d).

El capítol II (art. 4 a 8) es dedica a l'àmbit subjectiu de l'IMV, determinant, a grans trets, com a beneficiaris, tant les persones que viuen soles, com les integrants d'una unitat de convivència, que resideixin al mateix habitatge i amb vincles de consanguinitat o afinitat fins al segon grau, que compleixin una sèrie de requisits per a l'accés i el manteniment del dret a la prestació (art. 7). Aquest dret es configura en funció de la situació de vulnerabilitat econòmica i és compatible amb les rendes del treball o l'activitat econòmica per compte propi,

per tal que la seva percepció no desincentivi la participació en el mercat laboral (art. 8).

El capítol III (art. 9 a 20) s'ocupa de l'acció protectora. L'IMV té periodicitat mensual i la seva quantia està determinada per la diferència entre la quantia de la renda garantida, segons el que estableix el mateix Reial decret llei en l'article 10, i el conjunt de totes les rendes i els ingressos de la persona beneficiària o dels membres que componen la unitat de convivència (art. 10 i 13). Del còmput d'ingressos queden exclosos, entre d'altres, els salaris socials, les rendes mínimes d'inserció o les ajudes anàlogues d'assistència social concedides per les comunitats autònomes (art. 18.1.e.1r). Aquesta prestació és incompatible amb la percepció de l'assignació econòmica per fill o menor acollit a càrrec, sense discapacitat o amb una discapacitat inferior al 33 per cent, quan hi hagi identitat de causants o beneficiaris d'aquesta, sense perjudici de la possibilitat d'exercir el dret d'opció per una de les dues percepcions (art. 16).

El capítol IV (art. 21 a 26) regula el procediment per a la sol·licitud, l'inici de la tramitació i la resolució de l'IMV. D'acord amb aquestes previsions, la competència per al reconeixement i el control de la prestació econòmica correspon a l'INSS, sens perjudici de la subscripció de convenis amb les comunitats autònomes i entitats locals per a l'inici, tramitació i gestió de l'expedient previs a la resolució (art. 22). La sol·licitud s'ha d'efectuar en model normalitzat i es tramita per mitjans telemàtics (art. 24). La supervisió del compliment dels requisits i les obligacions per part de la persona titular també correspon a l'INSS (art. 26).

El capítol V (art. 27 a 31) articula la cooperació entre les administracions públiques. A aquest efecte, es preveu la promoció d'estratègies d'inclusió de les persones beneficiàries de l'IMV, amb la cooperació i col·laboració de les administracions i altres entitats (art. 28), com també la subscripció de convenis,

acords, o qualsevol altre instrument de col·laboració entre el Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions (en endavant, MISSM) i altres òrgans de l'Administració general de l'Estat, de les administracions de les comunitats autònomes i de les entitats locals, per millorar l'eficiència de la gestió de la prestació de l'IMV (art. 29). Així mateix, es crea la Comissió de Seguiment de l'IMV, com a òrgan de cooperació amb les comunitats autònomes i entitats locals en matèria d'inclusió (art. 30) i el Consell Consultiu de l'IMV, com a òrgan de consulta i participació amb les entitats del tercer sector d'acció social i les organitzacions sindicals i empresarials (art. 31).

El capítol VI (art. 32) determina el règim de finançament, que es du a terme, de conformitat amb l'article 109 del text refós de la Llei general de la seguretat social, aprovat pel Reial decret legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre (en endavant, TRLGSS), a càrrec de l'Estat mitjançant la transferència corresponent als pressupostos de la Seguretat Social.

El capítol VII (art. 33) estableix el catàleg d'obligacions a les quals estan subjectes les persones beneficiàries de l'IMV durant el temps de percepció de la prestació, entre les quals, per exemple, i d'acord amb la finalitat de la norma, figurar inscrites com a demandants d'ocupació, si no estan treballant i són majors d'edat o menors emancipats (art. 33.1.f) o participar en les estratègies d'inclusió (art. 33.1.h), i el capítol VIII (art. 34 a 36) conté el règim d'infraccions i sancions, juntament amb el procediment sancionador. Finalment, el capítol IX (art. 37) regula el règim de control financer de la prestació.

Pel que fa a les disposicions addicionals, la primera inclou el manament de regular el Segell d'Inclusió Social, mitjançant el qual es distingeixen els ocupadors de beneficiaris de l'IMV que contribueixin al trànsit d'aquests des d'una situació de risc de pobresa i exclusió a la participació activa en la societat. La segona preveu la inclusió de l'IMV en el Registre de prestacions socials públiques. La tercera regula el crèdit extraordinari per finançar l'IMV en

l'exercici 2020. La quarta preveu l'estudi per part del Govern de l'Estat, a partir de 2021, de la formalització de convenis amb comunitats autònomes que recullin fórmules de gestió de la prestació. La cinquena articula l'aplicació del Reial decret llei en els territoris forals.

Quant a les disposicions transitòries, la primera regula la prestació econòmica transitòria de l'IMV durant el 2020. La segona fixa el dia a partir del qual es poden presentar les sol·licituds i el moment en què es comença a meritjar la prestació. La tercera preveu un règim excepcional relacionat amb la pandèmia de la COVID-19, aplicable a les sol·licituds cursades per situació de manca de rendes. La quarta estableix el règim temporal del control financer permanent per al reconeixement del dret i de l'obligació dels expedients de l'IMV com a única modalitat de control fins al 31 de desembre de 2020. La cinquena disposa l'exempció del pagament de preus públics per serveis acadèmics universitaris per als beneficiaris de l'IMV reconeguts entre els mesos de juny i desembre de 2020. La sisena estableix el finançament de l'IMV durant el 2020 i la setena, les disposicions d'integració en l'IMV de l'assignació per fill o menor a càrrec, prestació aquesta darrera que queda a extingir.

La disposició derogatòria única conté la derogació de totes les normes que s'oposin al Reial decret llei i les disposicions finals primera a cinquena modifiquen diverses normes legislatives. La disposició final sisena regula el finançament de les despeses derivades de les funcions que puguin dur a terme les entitats locals en aplicació de l'article 22 del Reial decret llei i la final setena autoritza el Govern de l'Estat per a l'actualització dels valors de l'apartat 8.3 i l'annex II, així com els percentatges i les escales establerts en l'article 10.2 i l'annex I. La disposició final vuitena recull la clàusula de salvaguarda del rang normatiu de Reial decret per a la modificació que s'efectua del Reial decret 397/1996, d'1 de març, pel qual es regula el Registre de prestacions socials públiques. La disposició final novena estableix els títols competencials a l'empara dels quals es dicta el RDL 20/2020 i la final desena introdueix una

habilitació per al seu desplegament reglamentari. A l'últim, la disposició final onzena determina l'entrada en vigor de la norma el mateix dia de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat*.

Els annexos I i II, inclouen, respectivament, l'escala d'incrementos per al càlcul de la renda garantida segons el tipus d'unitat de convivència per a l'exercici 2020 i l'escala d'incrementos per al càlcul del límit de patrimoni aplicable segons el tipus d'unitat de convivència.

2. Com es constata en l'exposició de motius del Reial decret llei, el mecanisme de garantia d'ingressos d'àmbit nacional que s'hi regula respon a «la situació de pobresa i desigualtat existent a Espanya i l'increment de la vulnerabilitat econòmica i social ocasionat per la COVID-19» (apt. II últim par.). De fet, mitjançant l'Acord del Consell de Ministres de 22 de març de 2019 es va aprovar l'Estratègia nacional de prevenció i lluita contra la pobresa i exclusió social 2019-2023, en la qual ja s'identificava la reducció de la desigualtat de rendes com un dels desafiaments principals de les societats europees i de l'Estat espanyol en particular.

La lluita contra la pobresa es troba en el rerefons o l'objectiu de diversos textos internacionals, com ara la Declaració universal dels drets humans, de 10 de desembre de 1948, en les asseveracions dels seus articles 22, 23.3 o 25.1 o, més recentment, en el text «Transformar el nostre món: l'Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible», que va ser adoptat formalment per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 25 de setembre del 2015 a través de la Resolució A/RES/70/1. La nova agenda fixa un primer objectiu que és eradicar la pobresa en totes les formes i a tot el món, el qual es concreta, entre d'altres, el 2030, a eradicar la pobresa extrema i reduir com a mínim a la meitat la proporció de persones que viuen en aquesta, com també a implementar en l'àmbit nacional mesures i sistemes apropiats de protecció social per a totes les

persones i aconseguir una àmplia cobertura per a les persones pobres i vulnerables.

També, i en l'àmbit europeu, al Tractat de la Unió Europea i les declaracions que s'hi contenen sobre la promoció del benestar dels seus pobles (art. 3.1), el combat de l'exclusió social i les discriminacions i el foment de la justícia i la protecció socials (art. 3.3) cal sumar-hi el Tractat de funcionament de la Unió Europea que recull, en la definició i execució de les seves polítiques i accions, la consideració de les exigències de la garantia d'una protecció social adequada i la lluita contra l'exclusió social (art. 9), punts que considera també com a objectius de la Unió i els estats membres (art. 151). Per tal d'assolir els anteriors objectius, la Unió Europea dona suport i completa l'acció dels estats membres en diferents àmbits, entre els quals, la seguretat social i la protecció social dels treballadors i la seva modernització (art. 153.1.c i .k).

A l'anterior, cal afegir, pel que fa al Consell d'Europa, la Carta social europea, de 18 d'octubre de 1961, amb versió revisada de 3 de maig de 1996, que en els articles 12 a 14 instaura un sistema de protecció social compost per la seguretat social, l'assistència social i mèdica i els serveis socials.

Adicionalment, la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, en la versió adaptada proclamada el 12 de desembre de 2007, indica en l'article 34.3 que, «per tal de combatre l'exclusió social i la pobresa, la Unió reconeix i respecta el dret a un ajut social i a un ajut d'habitatge que garanteixin una existència digna a tots els qui no disposin de recursos suficients, segons les modalitats establertes pel dret de la Unió i les legislacions i pràctiques nacionals». I, en el mateix sentit, podem esmentar la Resolució del Parlament Europeu de 15 de novembre de 2007, sobre l'avaluació de la realitat social (2007/2104(INI)), on es destaca la cohesió social i l'eradicació de la pobresa i de l'exclusió social com a prioritats polítiques de la Unió Europea (punt 4).

En aquest marc normatiu han començat a sorgir iniciatives en el si de les institucions europees posant en relleu la importància d'establir una renda mínima a nivell europeu, entre les quals podem destacar les del Parlament Europeu, amb la Resolució de 20 d'octubre de 2010, sobre el paper de la renda mínima en la lluita contra la pobresa i la promoció d'una societat integradora a Europa (2010/2039(INI)), que convida els estats membres a introduir uns règims que garanteixin una renda mínima equivalent al 60 % de la mitjana de la renda nacional; o bé la de 15 de novembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobresa i l'exclusió social (2011/2052(INI)), la qual insta la Comissió a realitzar una consulta sobre la possibilitat d'una iniciativa legislativa per aconseguir una renda mínima raonable. Més recentment, en la Resolució de 19 de gener de 2017, sobre un pilar europeu de drets socials (2016/2095(INI)), es reitera la importància dels règims de renda mínima per combatre la pobresa i l'exclusió social i es demana a la Comissió i els estats membres que avaluin la manera d'establir una renda mínima adequada per als seus ciutadans (punt 15). I, finalment, l'impuls més significatiu es troba en la Resolució del Parlament Europeu de 24 d'octubre de 2017, sobre les polítiques encaminades a garantir la renda mínima com a instrument per lluitar contra la pobresa (2016/2270(INI)), on demana a tots els Estats membres que introdueixin règims de renda mínima adequats, acompanyats de mesures de reincorporació al mercat de treball i de programes d'educació i formació adaptats a la situació personal i familiar del beneficiari (punt 1).

En un sentit semblant, podem citar el Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre la renda mínima europea i indicadors de pobresa (Dictamen d'iniciativa), aprovat els dies 10 i 11 de desembre de 2013, i el Dictamen del mateix Comitè «Per una Directiva marc europea sobre la renda mínima» (Dictamen d'iniciativa), aprovat el 20 de febrer de 2019, que incorpora, entre les seves conclusions, l'establiment d'un marc europeu vinculant per a una renda mínima adequada a Europa, que permeti generalitzar, donar suport i

convertir en adequats els sistemes de renda mínima dels estats membres (punt 1.4).

O, finalment, la Recomanació (UE) 2017/761 de la Comissió, de 26 d'abril de 2017, sobre el pilar europeu dels drets socials, que expressa el dret de les persones que no tinguin recursos suficients a unes prestacions de renda mínima adequades que els garanteixin una vida digna al llarg de totes les etapes de la vida, com també l'accés a béns i serveis de capacitat (punt 14).

A més del cabal comunitari, i pel que fa a l'establiment de la renda mínima en el si dels ordenaments jurídics interns dels estats membres, podem citar a títol il·lustratiu el cas francès, que en l'actualitat disposa de la prima d'activitat (*prime d'activité*) aprovada per la Llei núm. 2015-994, de 17 d'agost de 2015, relativa al diàleg social i a l'ocupació, que reemplaça anteriors prestacions com eren la prima per a l'ocupació (*prime pour l'emploi* —PPE—) creada per la Llei núm. 2001-458, de 30 de maig de 2001, i la renda de solidaritat activa (*revenu de solidarité active* —RSA—) creada per la Llei núm. 2008-1249, d'1 de desembre de 2008, que, a la vegada, va substituir la primigènia renda mínima d'inserció (*revenu minimum d'insertion* —RMI—) creada per la Llei núm. 88-1088, d'1 de desembre de 1988.

Tenint present el panorama que acabem d'exposar, l'opció de l'Estat espanyol ha estat la creació de l'IMV, que, com ja hem dit, es configura com una prestació no contributiva de la Seguretat Social per donar resposta a la vulnerabilitat econòmica, alhora que s'afegeix a altres prestacions d'aquest tipus que atenen essencialment les situacions d'invalidesa, jubilació i càrregues familiars, i a d'altres més específiques, com és el cas del naixement i la desocupació. Certament, les pensions no contributives van ser incorporades al sistema espanyol de seguretat social per la Llei 26/1990, de 20 de desembre, ja derogada, que va ser desenvolupada pel Reial decret 357/1991, de 15 de març, encara vigent. Nogensmenys, en l'actualitat és fonamentalment en el TRLGSS

on es regulen les diferents tipologies de prestacions no contributives (títol VI), el qual constitueix, per tant, la norma estatal de referència per contextualitzar l'IMV que ara ens ocupa.

Val a dir que les prestacions no contributives tenen una naturalesa pròxima a altres prestacions a càrrec del sistema de Seguretat Social (com ara, el programa de la renda activa d'inserció, regulada pel Reial decret 1369/2006, de 24 de novembre) o també amb les rendes mínimes d'inserció introduïdes per les comunitats autònomes, aquestes últimes, en clar paral·lelisme amb l'IMV que examinem. En efecte, la protecció contra la pobresa ha recaigut sobre les comunitats autònomes, que han establert diferents mesures en el marc de les seves competències en matèria d'assistència social i serveis socials, entre les quals, l'establiment en totes elles de rendes mínimes amb diferent abast i denominació. A tall d'exemple, podem esmentar la Llei 18/2008, de 23 de desembre, per a la garantia d'ingressos i per a la inclusió social, desenvolupada pel Decret 147/2010, de 25 de maig, de la renda de garantia d'ingressos, pel que fa al País Basc; el Decret Llei 3/2017, de 19 de desembre, pel qual es regula la renda mínima d'inserció social a Andalusia, o la Llei 5/2019, de 20 de febrer, de renda extremenya garantida.

Quant a Catalunya, ja de manera primerenca es va aprovar la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció (reformada pel Decret Llei 1/2010, de 12 de gener), desplegada pel Decret 384/2011, de 30 d'agost, una modificació de la qual, duta a terme per la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, en la fase de projecte va ser objecte del Dictamen d'aquest Consell núm. 4/2012, de 6 de març. Aquesta renda es configurava com un conjunt d'accions que tenien la finalitat de prestar el suport adequat a totes les persones a qui els calgués per atendre les necessitats bàsiques per viure en la societat, amb els recursos convenients per mantenir-se i per afavorir-ne la inserció o la reinserció socials i laborals, i, entre les actuacions

previstes dins els plans individuals d'inserció i de reinserció, hi havia l'atorgament d'una prestació econòmica.

Posteriorment, en compliment de l'article 24.3 EAC (relatiu als drets en l'àmbit dels serveis socials, que té la seva traducció competencial a l'article 166 EAC), i en el marc de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, es va dictar la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, que va substituir la renda mínima d'inserció, configurada com una prestació econòmica de percepció periòdica, que té com a finalitat desenvolupar la promoció de la persona i el seu apoderament i superar les condicions que l'han dut a necessitar aquesta prestació. És un dret subjectiu que consta de dues prestacions, una garantida i no condicionada, subjecta als requisits que estableix la llei, i una altra, de caràcter complementari, d'activació i inserció, condicionada al compromís d'elaborar i, si s'escau, seguir, un pla d'inclusió social o d'inserció laboral, el qual té la finalitat de superar les condicions de necessitat i, per tant, deixar de percebre la renda garantida de ciutadania. Aquesta disposició legislativa ha estat desenvolupada reglamentàriament pel Decret 55/2020, de 28 d'abril.

A banda de la inicial renda mínima d'inserció, amb caràcter més general, es va aprovar la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, desenvolupada pel Decret 123/2007, de 29 de maig, pel qual es determina el règim aplicable a la sol·licitud i concessió de les dites prestacions socials de caràcter econòmic de dret subjectiu, i es concreten els requisits per al seu reconeixement. Aquestes prestacions, que neixen amb la finalitat d'atendre determinades situacions de necessitat en què es troben les persones que no disposen de recursos econòmics suficients per a afrontar-les i no estan en condicions d'aconseguir-los o rebre'ls d'altres fonts (art. 2 Llei 13/2006), es poden atorgar amb caràcter de dret subjectiu, amb caràcter de dret de concurrència o amb caràcter d'urgència social (art. 5 Llei 13/2006). Entre d'altres, es pot fer esment de la prestació complementària per a pensionistes

de la modalitat no contributiva (jubilació i invalidesa); les destinades a atendre les necessitats bàsiques o el manteniment de les despeses de la llar per a determinats col·lectius, o la prestació complementària de pensions estatals.

Molt recentment, i arran de l'aprovació del RDL 20/2020, objecte de dictamen, es va aprovar pel Govern de la Generalitat el Decret Llei 28/2020, de 21 de juliol, pel qual es modifica la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania i s'adopten mesures urgents per harmonitzar prestacions socials amb l'ingrés mínim vital, amb l'objectiu, com el mateix títol indicava, de facilitar l'encaix i regular el trànsit entre aquesta prestació estatal i la renda garantida de ciutadania, com també amb altres prestacions socials de la Generalitat, mentre no fos possible un conveni de gestió entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya (exposició de motius, apt. I, par. quinzè). A aquests efectes, es reformaven diversos aspectes de procediment i tramitació de la normativa catalana vigent en la matèria. Ara bé, cal indicar que l'esmentada norma d'origen governamental ha estat derogada, per no haver-se validat expressament, mitjançant Acord adoptat per la Diputació Permanent en la sessió de 7 d'agost de 2020 (art. 64.2 EAC i 158.3 RPC).

En l'àmbit organitzatiu, cal destacar el Decret 111/1991, de 7 de maig, pel qual s'adscriu a l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials la gestió de les pensions no contributives de la Seguretat Social i el Decret 234/2019, de 12 de novembre, de reestructuració del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, que fixa l'estructura orgànica de l'esmentat Departament en relació amb les prestacions socials. A l'últim, i quant a la renda garantida de ciutadania, podem esmentar el Decret 78/2019, de 2 d'abril, que crea i regula la Comissió de Govern, com a òrgan col·legiat de govern per a l'avaluació i el seguiment de la seva aplicació i funcionament (art. 1).

3. Com s'ha posat en relleu, el Govern sol·licita el nostre parer consultiu sobre una sèrie de preceptes del Reial decret llei, als quals ens referirem molt

succintament perquè seran objecte d'una anàlisi més acurada en el fonament jurídic tercer.

En efecte, el sol·licitant manifesta els seus dubtes de constitucionalitat i estatutarietat respecte als articles 17.1 (revisió d'ofici per part de l'INSS, en perjudici dels beneficiaris, dels actes relatius a la prestació de l'IMV); 22.1 i .2 (competència de l'INSS per al reconeixement i el control de la prestació, i possibilitat de signatura de convenis per a l'inici de l'expedient administratiu i la tramitació i gestió prèvies a la resolució per part d'aquell); 24.1 (sol·licitud de la prestació en model normalitzat i de manera telemàtica); 25.1 i .2 (verificació en la instrucció de l'expedient per part de l'INSS de l'existència de la documentació necessària per al reconeixement de la prestació i comprovació del compliment dels requisits previstos per la norma, com també resolució i notificació del procediment); 26.1 i .2 (comprovació per part de l'INSS del compliment dels requisits i les obligacions de la persona titular i les altres que integren la unitat de convivència i control periòdic. Exercici per part d'aquest organisme de la funció supervisora a través de comprovacions, inspeccions, revisions i verificacions); 28.1 i .3 (promoció per part del MISSM d'estratègies d'inclusió de les persones beneficiàries de la prestació de l'IMV, i avaluació anual per part de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal del seu resultat i de les diferents estratègies i polítiques d'inclusió); 30.3.h (funció de la Comissió de Seguiment de cooperació en la promoció de la incorporació dels indicadors d'inclusió); 31.3.d (funció d'assessorament del Consell Consultiu de l'IMV en la implantació d'estratègies d'inclusió, del Segell d'Inclusió Social i de l'evolució en la participació en el mercat laboral dels perceptors de l'IMV), i 33.2.g (obligació de les persones beneficiàries de l'IMV de participar en les estratègies d'inclusió que promogui el MISSM).

Igualment, són objecte de retrets les disposicions addicionals primera (Segell d'Inclusió Social) i quarta (formalització de convenis amb comunitats autònomes que prevegin fórmules de gestió de la prestació de l'IMV, a partir

del 2021), com també la disposició transitòria primera (prestació transitòria de l'IMV durant l'any 2020) en els seus apartats 1, 5, 8, 9 i 10 (que atribueixen diverses funcions executives a l'INSS en relació amb la prestació).

A l'últim, es qüestiona la disposició final novena, que llista els títols competencials a l'empara dels quals es dicta el Reial decret llei, que són els continguts en els subapartats 1, 13, 14, 17 i 18 de l'article 149.1 CE.

Pel que fa als dubtes sobre la constitucionalitat i l'estatutarietat, l'escrit de sol·licitud els estructura en dos blocs, d'una banda, s'al·lega que un primer conjunt de preceptes vulnera la competència compartida de la Generalitat en matèria de Seguretat Social de l'article 165.1.a i .e EAC. Al seu criteri, és el cas de l'article 22.1 i .2 RDL 20/2020 i, en relació amb aquest, la disposició addicional quarta, ja que «es reconeix la competència de les Comunitats autònomes per intervenir en la tramitació i gestió d'aquesta prestació, sotmesa a les condicions [...] d'un futur conveni, i pel que fa al seu reconeixement, queda reservat a una resolució de l'INSS». I també dels articles 17.1, 24.1, 25.1 i .2, 26.1 i .2 i la disposició transitòria primera, apartats 1, 5, 8, 9 i 10, en la mesura que reserven a l'INSS «funcions de mera execució administrativa, inherents a la gestió de l'IMV».

D'altra banda, un segon bloc agrupa els articles 28.1 i .3, 30.3.h, 31.3.d, 33.2.g, que fan referència a les estratègies d'inclusió social, perquè, segons el peticionari, el seu disseny «encaixa plenament en l'àmbit dels serveis socials i, especialment, en la regulació i aprovació dels plans i els programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa o de necessitat social que, a Catalunya, ha assumit la Generalitat amb el caràcter de competència exclusiva, d'acord amb el que disposa l'art. 166.1.c) de l'EAC». Per tant, «la intervenció des del Ministeri i d'altres instàncies de l'Administració General de l'Estat en la promoció d'aquestes estratègies, així com la intervenció de l'anomenada Comissió de seguiment de l'IMV i del Consell Consultiu de l'IMV, i

l'avaluació de les estratègies i polítiques d'inclusió que, a Catalunya, realitza la Generalitat, podrien vulnerar aquesta competència de la Generalitat per a la prestació dels serveis socials».

Finalment, quant a la disposició addicional primera, el Govern considera que el Segell que s'hi regula serà un distintiu per a la promoció d'empreses i entitats pels seus valors socials i, per tant, «pel seu objecte i finalitat s'inscriu en la matèria competencial dels serveis socials i, de manera específica, en les competències de regulació de les entitats i establiments que presten serveis socials i en la promoció d'accions destinades a la solidaritat, que la Generalitat ha assumit de conformitat amb el que preveuen l'art. 166.1.b) i .2 de l'EAC». Fins i tot, continua la petició, si es pretengués encaixar-ho en l'àmbit del treball, encara que la competència estatal en matèria de legislació laboral no ha estat invocada pel Reial decret llei, «a Catalunya l'atorgament d'aquests distintius correspondria a la Generalitat, que, d'acord amb l'art. 170 de l'EAC, ha assumit la competència executiva en aquesta matèria».

4. Arribats a aquest punt, i per donar resposta a les qüestions acabades d'exposar en aquest primer fonament jurídic, el nostre pronunciament consultiu constarà d'un fonament jurídic segon on, una vegada descartats els títols competencials continguts en la disposició final novena del Reial decret llei que no siguin pertinents, s'analitzarà el marc constitucional i estatutari de distribució de competències relatiu a l'IMV; i d'un fonament jurídic tercer en el qual s'aplicarà l'anterior paràmetre competencial als preceptes que han estat qüestionats pel Govern a fi de dilucidar si el respecten o no.

Segon. Marc constitucional i estatutari de competències relatiu a l'ingrés mínim vital

Segons la seva disposició final novena, el Reial decret llei es dicta a l'empara d'allò que disposen els subapartats 1, 13, 14, 17 i 18 de l'article 149.1 CE, sense establir cap prevalença entre ells ni tampoc distingir la seva aplicació als diferents capítols i preceptes de la norma objecte de dictamen. Per la seva part, la sol·licitud de dictamen tramesa pel Govern, molt més detallada, invoca la competència de la Generalitat reconeguda als articles 165 EAC (seguretat social) i 166 EAC (serveis socials, voluntariat, menors i promoció de les famílies), distingint entre els dos grups de preceptes qüestionats, com acabem de veure al fonament jurídic anterior.

Davant d'aquesta pluralitat de títols invocats hem de verificar, en primer lloc, la seva virtualitat per resoldre el conflicte competencial relatiu als preceptes controvertits, que són els únics que interessen als efectes del nostre dictamen. I haurem de fer-ho recordant que, en paraules del Tribunal Constitucional, els títols competencials no són intercanviables, de manera que quan hi hagi concurrència entre ells s'haurà de determinar quin és el prevalent en cada cas, «tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat (vegeu, per totes, la STC 8/2012, de 18 de gener, FJ 3)», tal com dèiem al nostre DCGE 5/2012, de 3 d'abril (FJ 3.1).

1. D'acord amb aquestes consideracions, podem excloure que els títols relatius a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), i a la hisenda general i deute de l'estat (art. 149.1.14 CE), siguin rellevants per resoldre la controvèrsia competencial suscitada pel Govern.

A) Respecte al primer títol, perquè tal com ha afirmat aquest Consell en repetides ocasions, fent-se ressò d'una consolidada doctrina constitucional, el seu abast s'ha d'interpretar restrictivament per tal d'evitar-ne la *vis* expansiva, de manera que es tradueix bàsicament en la competència per a la direcció i l'ordenació econòmica dels diferents sectors productius. Ara bé, «la validesa de la intervenció de l'Estat en l'àmbit de la competència exclusiva de les comunitats

autònomes ex article 149.1.13 CE està subjecta almenys a dos requisits: un, “que es tracti d’una mesura objectivament de caràcter econòmic” i no només per la seva finalitat; i l’altre, “que l’esmentada mesura tingui rellevància per a l’economia general” o, en altres paraules, sigui rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals (STC 225/1993, FJ 4)» (per tots, DCGE 20/2013, de 19 de desembre, FJ 2.2).

És obvi que l’IMV pretén afrontar la situació de deteriorament social ocasionada per la recent recessió econòmica, encara que, com recorda l’exposició de motius del Reial decret llei (apt. I, par. primer), «l’alta desigualtat a Espanya precedeix els anys de recessió». També és cert que l’objectiu de reduir la pobresa extrema que es pretén amb aquestes prestacions, així com la promoció d’estratègies d’inclusió, tindrà efectes sobre el consum de les famílies i pot ajudar, en certa mesura, a la reactivació de l’economia.

Però res d’això té relació amb les consideracions que fèiem anteriorment sobre el contingut de la competència estatal d’ordenació de l’economia. A l’establiment de l’IMV són aplicables les afirmacions que fèiem en un altre cas, ja que «no incorpora cap regulació sobre les línies directrius i els criteris globals d’ordenació d’un sector econòmic concret, ni tampoc estableix les accions o mesures singulars que siguin necessàries per assolir els fins proposats dins l’ordenació de cada sector (per totes, STC 34/2013, de 14 de febrer, FJ 4.b), com tampoc regula l’estructura, l’organització interna i el funcionament dels subjectes econòmics d’un sector concret o la seva activitat» (DCGE 23/2015, de 17 de desembre, FJ 2.1). Així, en el present supòsit no ens trobem davant d’una mesura de caràcter econòmic que presenti les característiques que exposàvem anteriorment, com podrien ser la regulació de les línies directrius i els criteris globals d’ordenació d’un sector econòmic concret. A més, la seva finalitat i el seu objectiu principals són «la reducció de la pobresa, especialment de la pobresa extrema, i la redistribució de la riquesa», com es pot llegir al mateix preàmbul de la norma (apt. V, par. tercer), i, d’aquesta manera, garantir

una millora en les oportunitats reals d'inclusió social i laboral dels seus beneficiaris.

B) Idèntiques consideracions podem fer respecte del títol competencial sobre Hisenda general i Deute de l'Estat de l'article 149.1.14 CE que, com vàrem exposar al Dictamen anteriorment citat, «empara la competència exclusiva de l'Estat per regular, entre d'altres, el marc general del sistema tributari i els principis generals comuns d'aquest (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 6, i 116/1994, de 18 d'abril, FJ 5); els tributs estatals, tant "en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales" (STC 179/1985, de 19 de desembre, FJ 4), i els principis generals i el marc de les relacions entre la hisenda de l'Estat i les hisendes autonòmiques i locals» (DCGE 23/2015, FJ 2.1). És a dir, qüestions relatives a allò que en sentit ampli es consideren finances públiques, tant en el seu vessant d'ingressos com en el de despesa, que no presenten cap connexió directa ni indirecta amb la regulació continguda al RDL 20/2020.

2. Quant a la invocació de la competència relativa a les bases del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú, prevista a l'article 149.1.18 CE, sembla clar que el Reial decret llei s'està referint substancialment a la regulació continguda al capítol IV, sobre el procediment per a la sol·licitud, tramitació i reconeixement del dret a l'ingrés mínim vital, i a d'altres preceptes que, tot i ser en un altre capítol, tenen relació directa amb aquest procediment, com ara l'article 17, integrat en el capítol III, relatiu a l'acció protectora.

Aquesta regulació incorpora algunes especificitats al procediment administratiu, tal com preveu l'article 129.1 TRLGSS, en relació amb la disposició addicional primera.2.b de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Així, l'article 17.1 RDL 20/2020 conté una regulació de la revisió d'ofici dels actes relatius a la prestació de l'IMV en

perjudici del beneficiari, que modifica la regla general establerta a l'article 107 de la Llei 39/2015. I, al mateix temps, en la mesura que atribueix directament a l'INSS la competència per revisar d'ofici els actes declaratius de drets en perjudici dels beneficiaris, exclou la competència de la jurisdicció social per fer-ho en aquests supòsits, afegint una nova excepció a les previstes a l'article 146.2 de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social.

Val a dir que es tracta de modificacions importants des del punt de vista de l'administrat, en particular la relativa a la revisió d'ofici, i és clar que el legislador estatal pot introduir-les a l'empara de la seva competència ex article 149.1.18 CE. Nogensmenys, des de la nostra perspectiva, les especificitats previstes a l'article 17.1 RDL 20/2020 no tenen incidència per a la resolució de la controvèrsia competencial que ara ens ocupa, ja que el Govern no qüestiona el contingut material d'aquest procediment de revisió ni dels preceptes del capítol IV, com tampoc al·lega la vulneració de la competència de la Generalitat sobre règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, reconeguda a l'article 159 EAC. De fet, els preceptes impugnats ho són únicament perquè atribueixen expressament la titularitat de competències executives en la gestió de l'ingrés mínim vital a l'INSS, ja sigui de forma directa o per connexió, entre ells el reconeixement i control de la prestació; la sol·licitud, tramitació i supervisió del compliment dels requisits, i, per descomptat, la revisió d'ofici i el reintegrament de les prestacions indegudament percebudes anteriorment referida.

3. La disposició final novena invoca també l'article 149.1.1 CE, sobre la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals. Disposem d'una àmplia doctrina consultiva sobre aquest títol competencial de l'Estat, entre d'altres, als DCGE 13/2012, de 13 de setembre (FJ 2.3), i 21/2015, de 3 de desembre (FJ 2.3), que exposarem breument abans de

pronunciar-nos sobre la seva incidència en la resolució del conflicte competencial que és objecte d'aquest Dictamen.

A) Com dèiem en aquests pronunciaments, la determinació de l'abast de l'article 149.1.1 CE és «una qüestió complexa, que planteja alguns interrogants: quin sentit s'ha de donar a l'expressió "condicions bàsiques"; si inclou la igualtat material o no; o a quins drets o deures constitucionals es refereix i amb quin abast» (DCGE 13/2012, citat, FJ 2.3). Complexitat a la qual s'ha d'afegir l'absència d'una doctrina jurisprudencial acabada i estructurada sobre la seva aplicació. Podem trobar la construcció inicial de la dita doctrina a les STC 61/1997, de 20 de març (FJ 7), i 173/1998, de 23 de juliol (FJ 9), que només tractaven sobre la seva aplicació a drets constitucionals (els drets de propietat i d'associació, respectivament).

Quant al primer interrogant (què s'ha d'entendre per regulació de les «condicions bàsiques»), cal recordar, d'acord amb la jurisprudència esmentada, que en la mesura que la regulació dictada a l'empara de l'article 149.1.1 CE limiti les competències reconegudes a les comunitats autònomes o que hi incideixi, es troba subjecta a dues condicions substancials: d'una banda, només pot afectar «al contenido primario del derecho», entès com a «posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos)» (STC 61/1997, FJ 8); i, de l'altra, aquestes condicions «han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (ibídem, FJ 8).

I, en allò referit als drets o deures constitucionals sobre els quals pot actuar, les decisions inicials abans citades, com la STC 61/1997, reiterada per les STC 173/1998 (FJ 9) i per la més recent STC 151/2014, de 25 de setembre (FJ 4.b), afirmaven que «la materia sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos». Posició

aquesta que compartim plenament, ja que «un dret constitucional és un dret reconegut per la Constitució i, per aquesta raó, directament derivat d'un precepte constitucional específic» (per tots, DCGE 13/2012, abans citat, FJ 2.3.A).

Ara bé, hem de reconèixer que molt sovint el legislador i també la jurisprudència constitucional mateixa han emprat una altra noció de «drets constitucionals» molt més àmplia, estenent-la als principis rectors de la política social i econòmica continguts al capítol III del títol I de la Constitució. Pel que fa al primer, un cas paradigmàtic va ser la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, que invocava aquest article 149.1.1 CE com a únic títol competencial, i que no va ser objecte de pronunciament constitucional per desistiment del procés per part del recurrent (ITC 22/2008, de 22 de gener, i 79/2008, d'11 de març de 2008).

I, quant a la segona, serà suficient amb la citació de la recent STC 33/2014, de 27 de febrer, que examinarem posteriorment a altres efectes. En aquesta decisió el Tribunal Constitucional va afirmar explícitament que «se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE» (FJ 4.b).

B) No obstant això, entenem que aquestes vacil·lacions de la jurisprudència constitucional respecte a l'abast de la matèria sobre la qual es pot projectar l'article 149.1.1 CE no són rellevants als efectes del nostre Dictamen, ja que aquest títol manca de transcendència per determinar la validesa o invalidesa de les normes afectades quan la promoció de la igualtat que es pretén ja resulta garantida amb les funcions bàsiques de què disposa l'Estat ex article 149.1.17 CE. Tal com argumenta la STC 128/2016, de 7 de juliol (FJ 9), «la igualdad a

preservar ex artículo 149.1.1 CE queda, en casos como este, subsumida y garantizada mediante unas u otras de las competencias básicas que el propio artículo 149.1 atribuye al Estado, esto es, para el caso actual, a través de las competencias estatales sobre Seguridad Social que el Estado ostenta en virtud del apartado 17 de dicho precepto (con carácter general, SSTC 137/2013, de 6 de junio, FJ 3; 211/2014, de 18 de diciembre, FJ 4, y 6/2015, de 22 de enero, FJ 2)».

I, més concretament, pel que fa als preceptes del Reial decret llei que qüestiona el Govern podem concloure que en cap cas l'Estat pot invocar l'article 149.1.1 CE per al seu dictat, per les següents raons:

La primera, perquè no tenen una «conexión directa con la promoción de la igualdad», tal com exigeix la doctrina constitucional (per totes, STC 18/2017, de 2 de febrer, FJ 4). Aquest és el cas dels articles del capítol IV dedicats a aspectes procedimentals, que regulen la competència de l'INSS per a la sol·licitud de la prestació, la tramitació de l'expedient corresponent i la comprovació i verificació del compliment dels requisits exigits per al seu reconeixement. Pel seu contingut i la seva finalitat resulta clar que aquesta regulació en si mateixa no està destinada a fer efectiva la promoció de la igualtat, si no és que es consideri que l'atribució a l'INSS de totes les actuacions descrites sigui imprescindible a aquests efectes, cosa que, com veurem més endavant, no és així.

L'anterior també és cert, encara que per motius diferents, respecte de la promoció d'estratègies d'inclusió de les persones beneficiàries de l'IMV, prevista a l'article 28 RDL 20/2020 i concordants, que s'estan referint a actuacions de futur amb una concreció encara per establir, que no permet valorar el seu contingut ni finalitat ni tampoc si realment promouen la igualtat en l'exercici dels drets de tots els ciutadans espanyols.

La segona, perquè l'article 149.1.1 CE és una competència exclusivament normativa, que, tal com havíem considerat al nostre DCGE 13/2012 (FJ 2.3.B), s'ha de limitar a l'establiment de les regles que siguin necessàries per garantir la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus drets constitucionals, i que s'esgota pel fet de la seva aprovació. Per tant, en cap cas no podria justificar l'atribució a l'Administració de l'Estat de funcions d'execució de les esmentades regles ni, encara menys, la gestió de mitjans instrumentals de caràcter administratiu.

En aquest sentit, la STC 188/2001, de 20 de setembre, sobre dues ordres que regulaven el sistema de beques i ajuts a l'educació, en referir-se a l'al·legació de l'article 149.1.1 CE, va afirmar taxativament que «aquella regla competencial no puede cobijar en puridad la regulación contenida en las Ordenes impugnadas», ja que «extravasan el ámbito propio del art. 149.1.1 CE los preceptos de dichas Ordenes que atribuyen a los órganos centrales del Estado competencias de carácter ejecutivo, pues aquel precepto constitucional está "constreñido al ámbito normativo"» (FJ 13).

En conseqüència, entenem que la competència reconeguda a l'article 149.1.1 CE no empara l'Estat per dictar els preceptes del Reial decret llei que són objecte d'aquest Dictamen.

4. Arribats a aquest punt, sembla clar que la norma constitucional que avala de forma prevalent el legislador estatal per dictar el RDL 20/2020 és la prevista a l'article 149.1.17 CE (legislació bàsica i règim econòmic de la seguretat social, sens perjudici que les comunitats autònomes n'executin els serveis), que comporta la competència compartida bases estatals i desenvolupament i execució per part de la Generalitat sobre la mateixa matèria, reconeguda a l'article 165 EAC (a excepció del règim econòmic). Això és així perquè, com vèiem al fonament jurídic primer, l'IMV ha estat configurat com un dret subjectiu a una prestació econòmica que, a l'empara del que disposa l'article

41 CE, forma part de l'acció protectora del sistema de la Seguretat Social en la seva modalitat no contributiva. Una prestació que té per objecte garantir un nivell de renda a les persones que es troben en situació de vulnerabilitat per manca de recursos econòmics suficients per satisfer les seves necessitats bàsiques. Aquest és també el criteri que manté el Govern en el seu escrit de sol·licitud, almenys en relació amb els preceptes que formen part dels capítols III i IV de la norma que dictaminem.

A continuació, exposarem el contingut i l'abast d'aquest títol competencial, tal com resulta de la jurisprudència constitucional i de la nostra doctrina consultiva; tot recordant que des de l'origen del nostre Estat autonòmic ha conegut una important evolució tant respecte de les funcions que exerceixen els poders públics titulars de la competència (en el nostre cas, Estat i Generalitat), com de la determinació de la matèria sobre la qual actuen.

A) L'article 41 CE estableix el marc d'actuació dels poders públics en l'àmbit de la protecció social, entesa en el seu sentit més ampli. Però, tal com reconeix el Tribunal Constitucional a la crucial STC 239/2002, d'11 de desembre (FJ 3), amb citació de decisions anteriors, aquest «no es un precepto apto para atribuir competencias ni para decantarse en favor de unos u otros centros de decisión entre cuantos integran el modelo de articulación del Estado diseñado en el Título VIII de la Constitución. Es por ello un precepto neutro, que impone los compromisos a que se ha hecho referencia a los "poderes públicos", sin prejuzgar cuáles puedan ser éstos (STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 5)». En el mateix sentit, quant als principis rectors de política social i econòmica, ens remetem al que hem dit recentment en el DCGE 6/2020, de 30 de juliol (FJ 3).

En efecte, aquesta atribució s'havia de fer al títol VIII de la Constitució i, en fer-ho, el constituent va tenir en compte la configuració que en aquell moment tenia la Seguretat Social, molt més limitada que la derivada de la definició

continguda a l'article 41 CE. Com llegim a la STC 239/2002, anteriorment citada, «del examen de la legislación vigente en el momento de aprobarse la Constitución se constata que el sistema de Seguridad Social que hubieron de tener en consideración nuestros constituyentes se estructuraba sobre un doble pilar: el principio contributivo y la cobertura de riesgos que se hubieran efectivamente producido» (FJ 3). És així com va ser interpretat inicialment l'abast d'aquest títol competencial, quan encara estaven vigents l'antiga Llei de bases de la Seguretat Social de 28 de desembre de 1963 i el Decret 2065/1974, de 30 de maig, pel qual es va aprovar l'antic text refós de la Llei general de la Seguretat Social.

Consegüentment, tota l'acció protectora que quedés al marge d'aquesta configuració podia integrar-se en el concepte més ampli d'«assistència social», matèria que, d'acord amb el que disposa l'article 148.1.20 CE és de la competència exclusiva de les comunitats autònomes, sempre que així s'hagi decidit en el respectiu estatut d'autonomia. Aquest títol competencial (que el Govern, com hem vist, també invoca a la sol·licitud per a un grup de preceptes), presentava unes característiques que el diferenciaven de la concepció que es tenia de la Seguretat Social en un principi: la seva acció protectora estava constituïda per prestacions reconegudes al marge de qualsevol contribució econòmica dels beneficiaris, i la seva pretesa finalitat substancial era l'ajuda a persones en situació d'exclusió social.

B) Cal assenyalar que aquesta configuració inicial de la Seguretat Social ha experimentat canvis rellevants, especialment a partir dels anys 90, que han afectat els criteris definitoris abans comentats fins al punt que la línia de separació conceptual entre la matèria pròpia d'ambdós títols competencials és cada vegada més borrosa. El més conegut d'aquests canvis va ser l'aprovació de la Llei 26/1990, de 20 de desembre, per la qual es van introduir al sistema de la Seguretat Social les pensions no contributives, tant de jubilació com d'invalidesa, però no és l'únic, ja que ha estat seguit per la creació d'altres

prestacions. Així, l'assignació econòmica per fill o menor a càrrec, prevista al Reial decret 1335/2005, d'11 de novembre, i també la ja esmentada renda activa d'inserció, regulada al Reial decret 1369/2006, de 24 de novembre, que desplega allò que disposa la disposició final vuitena, *in fine*, TRLGSS. De fet, l'IMV objecte del nostre examen és un nou pas en aquest procés de transformació que està experimentant l'acció protectora de la Seguretat Social.

Tots aquests beneficis no depenen, per al seu reconeixement, de contribucions prèvies al sistema de la Seguretat Social, ni en la seva meritació ni en la seva quantia, per la qual cosa han de ser finançats per transferències a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat. I, a més, no protegeixen contra riscos o circumstàncies que, efectivament, s'hagin produït, sinó que el seu component substancial, almenys en la majoria dels supòsits, és l'existència d'un estat de necessitat econòmica per la carència de rendes o ingressos suficients.

I, el que és més important: com dèiem anteriorment, la seva inclusió al règim de la Seguretat Social ha comportant un canvi substancial en la matèria que en un primer moment era pròpia de l'article 149.1.17 CE, amb les conseqüències competencials que això comporta. És per aquest motiu que s'ha pogut parlar d'una «assistencialització» de la Seguretat Social, i també d'una ocupació per l'Estat d'àmbits d'actuació que fins ara corresponien a les comunitats autònomes, ja que les prestacions econòmiques que comporten poden considerar-se més pròpies del concepte d'assistència social de l'article 148.1.20 CE (serveis socials, en la dicció molt més moderna emprada per l'article 166 EAC) que del concepte tradicional de la Seguretat Social. Aquesta evolució, segons la jurisprudència constitucional, no solament és respectuosa amb la distribució de competències establerta per la Constitució, sinó que permet una concepció de la Seguretat Social més adequada al contingut de l'article 41 CE que no pas l'heretada de períodes anteriors al procés constituent.

Així, la STC 206/1997, de 27 de novembre, va acceptar la possibilitat constitucional d'aquesta evolució, alhora que va recordar dos aspectes substancials de l'article 41 CE: d'una banda, consagra «la garantía institucional del sistema de Seguridad Social, en cuanto impone el obligado respeto a los rasgos que la hacen reconocible en el estado actual de la conciencia social» (FJ 5) que són el caràcter públic, l'avenç cap a la universalització («per a tots els ciutadans») i la protecció en cas de necessitat; i, de l'altra, respectant aquestes línies estructurals de la institució, permet una àmplia llibertat de configuració al legislador. Per tant, la Constitució no pretén imposar un únic model de Seguretat Social, i no «cierra posibilidades para la evolución del sistema de Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se ha querido o podido utilizar» (FJ 5).

Consideracions similars trobem a la STC 239/2002, abans citada, quan afirma que la naturalesa de la Seguretat Social és una «funció d'Estat» que, d'acord amb l'expressió de l'article 41 CE, consisteix en un règim públic destinat a garantir «la asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad [lo que] supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias», precepte constitucional que «hace un llamamiento a todos los poderes públicos para que subvengan a paliar estas situaciones de necesidad, lo que ha de ser realizado por dichos poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias» (FJ 3).

Ara bé, cal remarcar que l'entrada per part de la Seguretat Social en àmbits que fins al moment eren més propis de l'assistència social no pot impedir a les comunitats autònomes l'exercici de les competències assumides a l'empara de l'article 148.1.20 CE, en el cas de Catalunya previstes com a serveis socials a l'article 166 EAC.

C) Com no podia ser d'altra manera, els canvis produïts en la determinació de la matèria pròpia de l'article 149.1.17 CE també han afectat l'abast de les funcions de legislació bàsica, desenvolupament legislatiu i execució que corresponen respectivament a l'Estat i a les comunitats autònomes. S'ha de fer constar que l'aplicació pràctica d'aquesta distribució funcional s'ha dut a terme de tal manera que hom pot dir que l'Estat disposa actualment d'una amplíssima capacitat d'actuació, poc coherent amb la seva naturalesa de legislació bàsica. En gran mesura aquesta posició preferent és deguda a l'exclusivitat relativa de la regulació del règim econòmic de la Seguretat Social i la consegüent determinació del concepte de caixa única. Com veurem després, aquests conceptes han estat interpretats amb gran amplitud per la jurisprudència constitucional, la qual, d'entrada, ha exclòs que només comportin funcions pròpies de la legislació bàsica.

D'altra banda, la inclusió de les pensions no contributives a l'acció protectora de la Seguretat Social, encara que ha comportat la corresponent ampliació de les funcions de l'Estat sobre noves matèries, també ha permès a les comunitats autònomes entrar en un camp que fins al moment se'ls havia vedat a la pràctica. Així, d'acord amb allò previst a l'article 373 TRLGSS i als traspassos corresponents, la gestió d'aquestes prestacions i, per tant, l'exercici de bona part de les funcions executives sobre aquesta matèria són dutes a terme per les comunitats autònomes en el cas que hagin previst aquesta competència en els seus estatuts, produint-se doncs una aplicació tardana del segon incís de l'article 149.1.17 CE. A Catalunya, l'Estatut ha previst específicament aquesta funció a l'article 165.1.e, que atribueix a la Generalitat el reconeixement i la gestió de les pensions no contributives.

D) A continuació, tractarem de forma específica les previsions que conté la norma estatutària catalana sobre aquest règim competencial, tenint en compte que als efectes del nostre pronunciament no és necessària una exposició completa i que, per tant, ens cenyirem únicament als apartats i subapartats de

l'article 165 EAC que podrien ser aplicables a les qüestions suscitées pels preceptes del Reial decret llei qüestionats pel Govern i que són posades de manifest en la sol·licitud.

L'apartat 1.a, de caràcter general, disposa: «1. Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat social, respectant els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social, la competència compartida, que inclou: a) El desplegament i l'execució de la legislació estatal, llevat de les normes que configuren el règim econòmic».

a) La primera part de la lletra a, relativa al desplegament legislatiu de la legislació bàsica estatal, és forçosament limitada a la pràctica, i no només perquè el règim bases-desenvolupament resulta significativament alterat per la necessitat de respectar «els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera» del sistema, com declara l'encapçalament d'aquest precepte estatutari, sinó també per les característiques mateixes del TRLGSS. En efecte, aquesta conté un text carregós de 373 articles, més nombroses disposicions transitòries, addicionals i finals, que fan molt difícil dilucidar quines de les seves normes tenen caràcter bàsic, més encara quan la seva disposició final primera no les identifica.

Pel que fa a aquesta qüestió hem de tornar a esmentar la STC 128/2016 que, en la part que ens interessa, va resoldre la impugnació presentada pel Govern de l'Estat contra la disposició addicional vint-i-cinquena de la Llei catalana 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives. Aquesta disposició addicional contenia diverses previsions amb relació a la creació de l'Agència Catalana de la Protecció Social i l'aprovació d'un Pla director de la protecció social com a «instrument de planificació estratègica del futur model de gestió de les prestacions socials a Catalunya». Doncs bé, la Sentència citada va declarar la constitucionalitat d'ambdues normacions, aprovades a l'empara de la competència de desplegament legislatiu reconeguda a l'article 165.1 EAC,

encara que integraven en una perspectiva unitària tant la regulació de les prestacions de l'àmbit del serveis socials (article 166 EAC) com les referents a la Seguretat Social, sobre les quals la Generalitat exerceix les seves funcions (FJ 9.B.c i .C). El Tribunal va considerar també que les referències al futur model de gestió de les prestacions socials a Catalunya, més enllà de les connotacions polítiques que denunciava el Govern de l'Estat «en atención al contexto y circunstancias que rodearon la adopción de esta norma legal», podien interpretar-se d'una manera conforme a la Constitució, amb alguna excepció que veurem després (prèviament, durant la seva tramitació parlamentària, en el DCGE 3/2015, de 26 de febrer, FJ 3.2.D, vàrem dictaminar el projecte d'aquesta mateixa Llei i vàrem concloure que la creació de l'esmentada Agència amb funcions susceptibles de projectar-se tant en l'àmbit de la seguretat social com en el dels serveis socials s'adequava al marc constitucional i estatutari).

b) La segona part de la lletra *a* de l'article 165.1 EAC fa referència a les competències relatives a l'execució d'aquesta legislació (bàsica i de desplegament). Sobre aquesta competència ens hem de fer ressò del DCGE 10/2017, de 24 d'agost, on vam sostenir que «pel que fa a l'abast de les competències executives de l'article 165.1.a i .b EAC, podem afirmar que la Generalitat les té atribuïdes amb caràcter general, especialment si es té en compte que, com hem vist, l'apartat 2 del citat precepte assenyala que la Generalitat podrà organitzar i administrar, dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries exposades en l'apartat 1 (seguretat social), a més d'exercir la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, i l'Estat es reservarà l'alta inspecció, amb el límit conegut de respectar els "principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social"» (FJ 2, fent citació del DCGE 3/2015, FJ 3, i, en la mateixa línia, DCGE 14/2013, de 15 d'octubre, FJ 2.4, i 10/2014, de 27 de febrer, FJ 2).

Així doncs, aquestes funcions s'han d'exercir en la seva totalitat, ja que són el que podríem anomenar nucli dur de les competències de què disposa la Generalitat, i l'Estat s'hauria d'abstenir de qualsevol intervenció sobre elles, llevat dels casos excepcionals que específicament s'hagin previst en relació amb aquest títol competencial.

c) I la tercera part d'aquesta lletra *a* («llevat de les normes que configuren el règim econòmic») s'ha de posar en connexió amb la lletra *b* del mateix apartat 1 de l'article 165 EAC, que atribueix a la Generalitat la gestió del règim econòmic de la seguretat social, amb els límits anteriorment esmentats de respecte als principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera. Es tracta d'una competència que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, l'habilitaria per exercir les potestats executives de caràcter instrumental per al compliment de deures que no estiguin estrictament lligats amb activitats econòmiques de la caixa única (STC 211/2012, de 14 de novembre, FJ 5).

Així, a la STC 195/1996, de 28 de novembre, que va sistematitzar doctrina sobre la matèria, s'argumenta que: «[c]omo dijimos en la STC 124/1989, "del art. 149.1.17ª de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga sólo potestades normativas"» (FJ 6). Posteriorment, en referència a les funcions sobre la caixa única, ha afirmat que correspon a l'Estat el seu control i que «ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas», mentre que quan «recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta sólo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma» (FJ 7).

Més recentment, la STC 33/2014 va resoldre una controvèrsia de tipus competencial relativa a la gestió de les pensions no contributives. El Tribunal

confirmava que la matèria afectada era, certament, el règim econòmic de la Seguretat Social, sobre la qual la Generalitat disposa de competències executives, encara que aquestes no poden comportar la disponibilitat dels fons ni la previsió ni l'ordenació dels pagaments, ja que «las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de la Seguridad Social forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y se integran en la llamada "caja única" del sistema (arts. 80 y 81 de la Ley general de la Seguridad Social)» (FJ 5.A).

Consegüentment, aquests fons no són susceptibles de territorialització, ja que l'Estat no està exercint amb ells la seva facultat de despesa sinó que disposa d'un títol competencial específic per gestionar-los. Per aquesta raó, no és aplicable en aquests supòsits la doctrina constitucional establerta sobre l'exercici i l'abast de la potestat subvencional de l'Estat que, com se sap, té com a *leading case* la STC 13/1992, de 6 de febrer.

E) Una última qüestió que hem d'abordar, per la seva incidència sobre la competència executiva de la Generalitat en matèria de Seguretat Social, és la relativa als anomenats actes executius bàsics, és a dir, quan el legislador estatal preveu l'atribució a òrgans de l'Administració de l'Estat, siguin centrals o perifèrics, de decisions de naturalesa executiva. Cal entendre per aitals actes els que comporten una activitat merament aplicativa de les normes legals o reglamentàries, prèvia verificació dels requisits exigits, i, per tant, finalitzen amb la decisió corresponent dins del procediment administratiu.

Tant la jurisprudència constitucional com la nostra doctrina consultiva han tractat de forma exhaustiva aquesta qüestió, per la qual cosa serà suficient que ens remetem als aspectes substancials d'aquesta doctrina i els recordem.

Per començar, hem d'assenyalar que la centralització d'actes executius ha de ser una intervenció estatal de caràcter extraordinari («dispensa excepcional», segons llegim a la STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 6) de manera que, tal com

vàrem dir en el DCGE 17/2015, de 22 d'octubre, el legislador ha de ser conscient d'aquest fet i, per tant, és necessari «que resti acreditat o justificat convenientment en la regulació o es desprengui de forma natural» (FJ 2.1.A).

A més, la centralització de la funció executiva sempre s'ha de justificar per la necessitat d'assolir la finalitat perseguida per la norma que s'ha d'aplicar i, «[a]mb relació a aquesta possibilitat, la doctrina és clarament i persistentment restrictiva, de manera que la limita a determinades situacions taxades en les quals es doni una exigència inevitable de centralització per a l'assoliment de la finalitat mateixa de la norma o de la política pública» (mateix Dictamen i fonament jurídic, citant doctrina constitucional).

D'altra banda, el caràcter supraautonòmic del fenomen no justifica *per se* la centralització de la funció executiva. Només serà acceptable constitucionalment aquesta assumpció competencial quan concorrin uns requisits excepcionals que no permetin cap altra opció i, en qualsevol cas, sempre que siguin «indispensables per assolir la finalitat objectiva de la norma». Aquests requisits són, entre d'altres, «que no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública exercida sobre l'esmentat objecte, i, fins i tot en aquest cas, que tampoc no es pugui exercir —ens referim òbviament a la competència autonòmica— mitjançant mecanismes de cooperació o de coordinació i, per això, calgui un grau d'homogeneïtat i uniformitat que només es pugui garantir amb l'atribució a un únic titular» (DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 4.2.A i, més recentment, DCGE 5/2020, de 29 de maig, FJ 2).

Finalment, la centralització de les funcions executives no té justificació en els supòsits en què la decisió administrativa és merament aplicativa, i «l'òrgan que atorga la concessió pràcticament no té marge de discrecionalitat per decidir» (per tots, DCGE 2/2011, citat, FJ 4.2.A).

Tercer. L'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles 17.1, 22.1 i .2, 24.1, 25.1 i .2, 26.1 i .2, 28.1 i .3, 30.3.h, 31.3.d, 33.2.g, les disposicions addicionals primera i quarta, la disposició transitòria primera.1, .5, .8, .9 i .10, i la disposició final novena, del Reial decret llei 20/2020

A continuació, aplicarem el paràmetre competencial exposat en el fonament jurídic anterior als preceptes del Reial decret llei que qüestiona el Govern, els quals tractarem en diferents apartats, en funció del seu contingut i del seu abast competencial.

1. En primer lloc, l'article 22 RDL 20/2020 atribueix la competència general a l'INSS per al reconeixement i el control de la prestació econòmica de l'IMV, amb el següent contingut:

«Article 22. Competència de l'Institut Nacional de la Seguretat Social i col·laboració interadministrativa.

1. La competència per al reconeixement i el control de la prestació econòmica no contributiva de la Seguretat Social correspon a l'Institut Nacional de la Seguretat Social, sense perjudici del que disposen el segon apartat d'aquest article i les disposicions addicionals quarta i cinquena.

2. Les comunitats autònomes i entitats locals poden iniciar l'expedient administratiu quan subscriguin amb l'Institut Nacional de la Seguretat Social, en els termes que preveu la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, el conveni oportú que les habiliti per fer-ho.

En el marc del conveni corresponent subscrit amb l'Institut Nacional de la Seguretat Social, es pot acordar que, iniciat l'expedient per l'Administració respectiva, la tramitació posterior i la gestió prèvies a la resolució de l'expedient l'efectuï l'Administració que hagi incoat el procediment.»

Aquest article conté la norma més rellevant als efectes del nostre Dictamen, almenys en la part que ara examinem, ja que altres dels preceptes qüestionats

pel Govern hi estan directament connectats. Té dos parts clarament diferenciades, com es pot constatar. L'apartat 1 determina de forma acabada i exclusiva l'assumpció per l'INSS de la funció de reconeixement i control de la prestació econòmica de l'IMV, com també la funció de tramitació de l'expedient corresponent, tal com deriva de la regulació general d'aquest capítol IV. En canvi, l'apartat 2 preveu una excepció a aquesta regla general, en la mesura que estableix la possibilitat d'intervenció de les comunitats autònomes i les entitats locals en l'esmentat procediment, però sempre condicionada a la subscripció d'un conveni habilitant i limitada a l'inici de l'expedient i a la seva tramitació i gestió, excloent en tot cas l'adopció de la resolució de reconeixement de la prestació, que es reserva a l'INSS.

A) Com hem avançat, el Govern considera al seu escrit de sol·licitud que aquest precepte vulnera les competències de la Generalitat ex article 165.1.a i .e EAC perquè sotmet la competència de les comunitats autònomes per intervenir en la tramitació i gestió de l'IMV a les condicions que es determinin en un futur conveni i perquè reserva en tot cas el reconeixement d'aquesta prestació a l'INSS.

I, a més, afegeix com argument complementari que «la manca de reconeixement de la competència de la Generalitat en aquest punt xoca amb la pràctica seguida respecte les pensions no contributives d'invalidesa i jubilació, que a Catalunya ja reconeix i gestiona íntegrament la Generalitat, ja que es tracta de prestacions que materialment tenen la naturalesa de prestacions de caràcter assistencial i que, des de la redacció original de la Llei 26/1990, de 20 de desembre, fins a l'actual art. 373 del vigent Text Refós de la Llei de la Seguretat Social, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 8/2015, de 30 de octubre, s'ha reconegut la competència autonòmica per a la seva gestió».

B) Entenem que l'al·legació de l'article 165.1.e EAC (el reconeixement i la gestió de pensions no contributives) no seria la més adequada, ja que aquesta regla

específica només afecta una submatèria concreta, com és la de les prestacions per pensions no contributives. No obstant això, val a dir que l'anterior qüestió manca de rellevància pràctica als efectes del nostre pronunciament consultiu, ja que la regla general de l'article 165.1.a EAC (competència de la Generalitat per al desenvolupament i execució de la legislació estatal en matèria de Seguretat Social, llevat del règim econòmic) és més que suficient per donar cobertura a la vulneració al·legada. En efecte, un simple examen del contingut de la norma dictaminada demostra sense cap gènere de dubte que ens trobem davant d'una potestat executiva de gestió de caràcter reglat que, de manera semblant a les autoritzacions administratives, es limita a l'examen de les condicions i els requisits establerts per la normativa i al consegüent reconeixement de la prestació i, per tant, encaixa amb precisió en l'atribució competencial de l'esmentat precepte estatutari, en la seva referència a «l'execució de la legislació estatal».

Sobre l'abast del que significa aquesta expressió, només cal recordar, a tall de síntesi, que aquest supòsit s'ha d'interpretar conjuntament amb el que disposa l'apartat 2 del mateix precepte estatutari i que, per tant, porta aparellada la capacitat per decidir dins del seu territori l'organització administrativa i funcional dels serveis que presta l'Administració catalana en matèria de seguretat social, així com també per emetre els reglaments interns i les instruccions que siguin necessaris per garantir el seu funcionament i l'adequada atenció als ciutadans, inclosa la informació i l'assessorament. Per tant, la competència per al reconeixement i el control de la prestació econòmica de l'IMV, que l'apartat 1 de l'article 22 RDL 20/2020 atribueix a l'INSS, és una funció executiva que hauria de pertànyer a la Generalitat.

Quant a l'apartat 2 del mateix precepte, que efectua un reconeixement parcial i condicionat d'aquesta competència a les comunitats autònomes, no és rellevant per enervar l'esmentada afirmació, i la seva redacció també vulnera les competències executives de la Generalitat, per dues raons:

Primerament, perquè en cap cas preveu la possibilitat de descentralitzar la competència específica de reconeixement de la prestació. De fet, la seva aplicació comporta una intervenció de l'Administració autonòmica en el procediment de naturalesa purament instructora (iniciació, impuls, verificació de la documentació requerida, comprovació del compliment dels requisits exigits legalment, pràctica de prova si escau, etc.) mentre que l'INSS conserva sempre la funció decisòria de resolució de l'expedient corresponent i subsegüent atorgament de la prestació, per tant, la més rellevant a tots els efectes. A més, aquesta fórmula de gestió compartida podria traduir-se en l'establiment d'una relació de jerarquia entre l'Administració de l'Estat i l'Administració autonòmica, que no és acceptable en la configuració de l'Estat autonòmic, encara menys en el cas de comunitats autònomes que disposen de la competència de desplegament legislatiu i d'execució en la matèria afectada. Posteriorment, examinarem aquest fet en relació amb altres preceptes qüestionats.

I també, segonament, perquè les competències són indisponibles i irrenunciables, tant si pertanyen al legislador estatal com a l'autonòmic, de manera que operen *ope Constitutionis* i independentment que un o l'altre en facin invocació explícita. En altres paraules, el seu exercici no pot ser condicionat ni limitat per l'articulació d'instruments de cooperació. Certament, aquestes tècniques de col·laboració són consubstancials a l'estructura composta de l'Estat, però «tenen com a límit el respecte degut a les àrees de competència dels ens públics afectats, com recollíem en el DCGE 6/2014, de 14 de febrer (FJ 3.2), reiterant doctrina constitucional consolidada (per totes, STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 9)» (DCGE 25/2015, de 17 de desembre, FJ 2.2).

Això és especialment cert en el cas dels convenis de col·laboració i altres instruments similars, com recordava el Tribunal Constitucional a una de les seves decisions més conegudes sobre aquesta qüestió: «[e]n todo caso, conviene resaltar que la doctrina constitucional recaída sobre los diversos

instrumentos de cooperación ha reiterado el criterio aludido de que su puesta en práctica no permite alterar las competencias propias de las Administraciones actuantes» (STC 194/2004, FJ 9).

C) Per acabar aquest examen analitzarem a continuació un darrer tema, que és el relatiu a la centralització excepcional de funcions executives quan operen sobre una matèria en la que a priori l'Estat únicament disposa de la competència per dictar la legislació bàsica, com es el cas que ens ocupa.

Des d'un primer moment, la jurisprudència constitucional va acceptar la possibilitat que es puguin considerar bàsiques regulacions contingudes en normes reglamentàries i, fins i tot, actes d'execució i potestats administratives. Ara bé, com hem raonat en el fonament jurídic anterior, quan hem exposat la doctrina constitucional i la nostra doctrina consultiva sobre aquesta qüestió, l'assumpció per l'Administració de l'Estat de facultats de gestió s'ha de considerar com una «dispensa excepcional», i només és admissible quan sigui un «complement necessari per garantir la consecució de la finalitat objectiva» que es pretén amb l'exercici de «la competència estatal sobre les bases» (DCGE 4/2011, de 14 d'abril, FJ 2).

D'acord amb l'anterior, indagarem seguidament si es pot acceptar el caràcter bàsic de l'atribució a l'INSS de la competència executiva reconeguda a l'article 22, abans exposat. Cal indicar que el resultat d'aquesta indagació serà aplicable, en termes generals, a la resta dels preceptes sol·licitats pel Govern d'aquest mateix capítol IV, com són els articles 24.1, 25.1 i .2 i 26.1 i .2, però també a l'article 17.1, del capítol III, i a la disposició transitòria primera, atès que tots ells es refereixen a funcions administratives relacionades amb el procediment de gestió de l'IMV i les seves diferents fases. Així mateix, per connexió directa amb l'apartat 2 de l'article 22, també ho serà a la disposició addicional quarta.

Dit això, quant a les raons que podrien aconsellar la centralització de la gestió de l'IMV, cal assenyalar que l'exposició de motius del RDL 20/2020 únicament conté una referència neutra a aquesta qüestió, sense incorporar cap argumentació que la justifiqui. En efecte, en el seu apartat V es limita a reproduir de manera resumida el contingut de l'article 22, i afegeix a títol explicatiu: «[a] fi de facilitar la presentació de la sol·licitud, s'habiliten diferents canals a disposició dels ciutadans. Així mateix, es poden subscriure convenis amb les comunitats autònomes i entitats locals per a la presentació de les sol·licituds i la iniciació i tramitació de l'expedient, per la seva proximitat i pel coneixement de la realitat social del seu territori» (par. divuitè).

Sembla, doncs, que el legislador ni tan sols és conscient del fet que amb la regulació controvertida està anant molt més enllà del que hauria de ser la seva competència en la matèria, i que, per tant, no es planteja la necessitat de fonamentar per què ho fa. Al contrari, el que sí que creu que ha de justificar és la descentralització limitada que opera la segona part del precepte, quan raona la possible atribució a les comunitats autònomes de la competència per iniciar i tramitar els expedients «per la seva proximitat i pel coneixement de la realitat social del seu territori».

Val a dir que durant el tràmit parlamentari de convalidació del Reial decret llei al Congrés dels Diputats (Diari de Sessions del Congrés dels Diputats. Ple i Diputació Permanent, núm. 27, de 10 de juny de 2020, pàg. 66), el vicepresident segon del Govern i ministre de Drets Socials i Agenda 2030 tampoc no es va pronunciar sobre aquest tema en la seva intervenció de presentació. Posteriorment, durant el debat, dos diputats sí que ho van fer, tots dos intervenint en nom del Grup Parlamentari Plural. El primer i més incisiu va discrepar de «cómo se pretende gestionar este ingreso mínimo vital desde el Estado, provocando un nuevo episodio —uno más— de recentralización» (Diari de Sessions, pàg. 77); posteriorment va recordar l'experiència positiva de la

gestió autonòmica de les pensions no contributives, i va fer algunes propostes genèriques de modificació.

Per la seva part, el segon diputat va demanar en la mateixa línia que «la gestión la pueda realizar la Generalitat de Catalunya. Si lo pueden realizar otras comunidades autónomas —no sé si las diecisiete lo pueden hacer— le aseguro que la Generalitat de Catalunya puede» (Diari de Sessions, pàg. 78 i 79). Cap d'aquestes consideracions va obtenir resposta a la intervenció final del Govern, efectuada pel ministre d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions (pàg. 86 i següents).

Davant d'aquesta manca d'explicacions podríem suposar que el legislador estatal considera que el fraccionament de la funció de reconeixement de l'IMV és susceptible de provocar disfuncions en el procediment i, fins i tot, possibles tractaments discriminatoris en l'atorgament de la prestació. Això és el que es desprèn, per exemple, de l'exigència general d'articular un conveni, prevista al precepte que examinem (art. 22.2 RDL 20/2020) o de la reserva a l'INSS de la revisió d'ofici dels actes de reconeixement de la prestació (art. 17.1 RDL 20/2020) i, sobretot, de les constants invocations a la facultat de control i supervisió per part d'aquest Institut, que conté l'article 26. No abona, però, aquesta suposició el règim especial reconegut als territoris forals per la disposició addicional cinquena del mateix RDL 20/2020.

Efectuades les consideracions anteriors, no trobem, per tant, en el Reial decret llei objecte de dictamen ni en aquesta suposada posició del Govern de l'Estat, ni en cap altra que pugui aportar-se als efectes del nostre examen, la més mínima raó per avalar el caràcter bàsic d'aquests actes executius i la seva consegüent centralització. Principalment, perquè, atesa la seva naturalesa, ni de bon tros podrien ser equiparats amb les «situacions taxades en les quals es doni una exigència inevitable de centralització per a l'assoliment de la finalitat mateixa de la norma o de la política pública», tal com exigeix la doctrina

constitucional. Tampoc concorren les circumstàncies excepcionals que havíem exposat al fonament jurídic anterior, segons les quals «únicament quan existeixi un risc d'estat de necessitat o d'impossibilitat tècnica de garantir determinats principis constitucionals essencials en la prestació del servei o la realització de l'acció, com seria el d'igualtat en determinats casos, l'Estat pot reservar-se les funcions executives» (DCGE 26/2014, de 18 de desembre, FJ 4).

A més, aquest risc difícilment es pot apreciar quan veiem que el reconeixement de la prestació econòmica està subjecte a una regulació detallada i estricta, continguda als capítols III i IV del RDL 20/2020. Aquests capítols determinen de forma precisa les persones beneficiàries de l'IMV, els titulars i el que s'ha d'entendre per unitat de convivència; estableixen els requisits d'accés i les regles per apreciar la situació de vulnerabilitat econòmica, per computar els ingressos i el patrimoni i per calcular la quantia de la prestació; inclús es poden trobar referències al règim de cessió de dades i a la forma d'acreditació dels requisits. En suma, aquest acte de reconeixement presenta les característiques típiques dels actes «administratius merament aplicatius, que es realitzen un cop s'ha verificat que es compleixen els requisits legalment previstos en la normativa bàsica i que, per tant, haurien de correspondre a les comunitats autònomes», tal com raonàvem per a un cas molt similar al DCGE 2/2011, FJ 4.2.

És cert que fins i tot en aquests supòsits podríem imaginar situacions en què el fraccionament de l'activitat executiva condueix a un tractament desigual dels ciutadans. Però, seguint una vegada més la doctrina abans exposada, això només justifica la centralització estatal de la funció quan «dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado» (STC 194/2004, FJ 7, fent cita de la STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 8). Conseqüentment, sempre s'han de preferir a la centralització, en la mesura que

siguin possibles, els mecanismes alternatius de cooperació o de coordinació que siguin respectuosos amb l'ordre de competències ordinari.

Això sí, tal com indicàvem anteriorment, seria necessari que el legislador establís un punt de connexió adequat per a l'exercici autonòmic de la funció de reconeixement de la prestació, com podria ser el del domicili del beneficiari en el moment de presentar la sol·licitud que, a més, segons el RDL 20/2020, ja s'ha d'acreditar mitjançant el certificat d'empadronament (art. 19.3). I, quant a les hipotètiques disfuncions que poguessin sorgir en aquesta actuació descentralitzada, sempre podran ser resoltes mitjançant el recurs a mecanismes de comunicació, cooperació o coordinació.

En definitiva, en el cas que ens ocupa no trobem cap raó que justifiqui l'assumpció per part de l'INSS de la competència per al reconeixement i el control de la prestació econòmica de l'ingrés mínim vital. El fet que una part de la seva gestió pugui correspondre a les comunitats autònomes mitjançant la signatura d'un conveni amb l'Estat tampoc no esmena la inconstitucionalitat d'aquesta centralització de funcions executives, per les raons que ja hem exposat anteriorment. Conseqüentment, els apartats 1 i 2 de l'article 22 RDL 20/2020 vulneren les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165.1.a i .2 EAC, i no troben empara en l'article 149.1.17 CE.

Aquesta conclusió és aplicable també a la disposició addicional quarta RDL 20/2020, que encomana al Govern de l'Estat l'estudi, a partir del 2021, de la formalització de convenis amb comunitats autònomes que prevegin fórmules de gestió de la prestació de l'IMV. Això és així perquè es tracta del mateix tipus de convenis a què fa referència l'article 22.2 RDL 20/2020 que, com hem dit anteriorment, condicionen indegudament l'exercici de les competències executives de la Generalitat en matèria de seguretat social, amb més raó encara perquè aquesta disposició, podent-ho fer, no exclou del seu àmbit d'aplicació les comunitats autònomes que, com la catalana, han assumit expressament les

dites competències mitjançant les seves normes estatutàries. Per tant, la disposició addicional quarta RDL 20/2020 vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165.1.a i .2 EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

2. Els articles 24.1, 25.1 i .2 i 26.1 i .2 RDL 20/2020 regulen aspectes instrumentals del procediment que s'ha de seguir per adoptar la decisió administrativa de reconeixement de la prestació, així com les funcions de supervisió sobre el compliment dels requisits, que es reserven a l'INSS.

Segons indica el Govern a la seva petició de dictamen, aquests preceptes «reserven a l'INSS funcions de mera execució administrativa, inherents a la gestió de l'IMV, que s'inscriuen amb naturalitat en les esmentades competències de la Generalitat de Catalunya per al reconeixement i la gestió de les prestacions no contributives de la Seguretat Social». Entre d'altres, cita expressament la recepció de les sol·licituds i la determinació dels canals de comunicació amb els interessats; la verificació de l'existència de la documentació necessària, i la resolució i notificació del procediment a la persona sol·licitant.

Tal com dèiem abans, les consideracions que acabem de fer en relació amb l'acte executiu de reconeixement de la prestació (art. 22.1 RDL 20/2020) són aplicables també a aquests preceptes, encara amb més justificació. Per tant, donada la seva connexió, han de compartir la declaració d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat anteriorment formulada, amb alguna consideració complementària que fem a continuació.

A) L'article 24 RDL 20/2020, en l'apartat 1, regula la presentació de la sol·licitud en un model normalitzat, preferentment a la seu electrònica de la Seguretat Social o a través d'altres canals de comunicació telemàtica de l'INSS, sens perjudici del que es pugui establir en el marc dels convenis als quals es refereix

l'article 29. Cal indicar que els convenis dels quals fa esment aquest darrer article no han estat impugnats pel Govern perquè són de naturalesa i contingut diferents als de l'article 22.2, ja que estan previstos com a mers instruments de col·laboració per intensificar les relacions de cooperació, millorar l'eficiència de la gestió de la prestació i facilitar la utilització conjunta de mitjans i serveis públics.

L'obligatorietat de la presentació de la sol·licitud davant l'INSS deriva de la previsió continguda a l'article 22.1 RDL 20/2020, que li atribueix la competència exclusiva per al reconeixement de la prestació. Per tant, és inconstitucional i s'hauria de substituir per l'establiment d'un punt de connexió adequat a la competència de la Generalitat, com indicàvem abans. Aquesta fixació d'un punt de connexió no hauria de presentar cap problema, alhora que esdevindrà necessària una vegada s'hagi iniciat el règim de convenis amb les comunitats autònomes que preveu l'article 22.2 del mateix Reial decret llei.

B) L'article 25 RDL 20/2020, relatiu a la tramitació, en l'apartat 1 disposa que l'INSS ha de verificar, en la instrucció de l'expedient, l'existència de la documentació necessària per al reconeixement de la prestació i efectuar la comprovació del compliment dels requisits previstos per la norma. A continuació, l'apartat 2 declara que aquesta mateixa entitat estatal ha de procedir a la resolució i notificació del procediment a la persona sol·licitant en el termini màxim de tres mesos des de l'entrada en el seu registre, transcorregut el qual sense resolució expressa, la sol·licitud s'entén denegada per silenci administratiu.

Una vegada més ens trobem davant actuacions merament aplicatives de caràcter procedimental, i la seva atribució a l'INSS no té cap justificació. La verificació de l'existència de la documentació requerida per la llei, que està regulada de forma detallada a l'article 19, com també les comprovacions pertinents dels requisits d'accés a la prestació, són actes purament

instrumentals respecte a allò que disposa normativament l'article 7 RDL 20/2020.

C) Finalment, l'article 26 RDL 20/2020, en l'apartat 1, atribueix a l'INSS la funció de supervisió del compliment dels requisits i les obligacions de la persona titular i les altres que integren la unitat familiar, mitjançant la verificació de la seva acreditació i el control periòdic per tal de comprovar que es compleixen els requisits i les obligacions que permeten el manteniment del dret o de la seva quantia, i, en l'apartat 2, faculta aquest organisme perquè, en exercici d'aquesta supervisió, porti a terme totes les comprovacions, inspeccions, revisions i verificacions que siguin necessàries, requerint la col·laboració de les persones titulars del dret i de les administracions públiques, dels organismes i les entitats públiques i de persones juridicoprivades.

Tot sembla indicar que la potestat de supervisió reconeguda a l'INSS opera com una forma de control jeràrquic sobre l'actuació de les entitats gestores i els seus serveis territorials, tant en el procediment de reconeixement de la prestació com en la inspecció posterior, com es desprèn de les expressions «controls periòdics» i «manteniment del dret o de la seva quantia».

Val a dir que aquesta supervisió té sentit si partim de la regla general establerta per l'article 22 RDL 20/2020, que atribueix a l'INSS de forma exclusiva el reconeixement de la prestació. Però, una vegada hem declarat la inconstitucionalitat d'aquest precepte capçalera, idèntica conclusió haurem d'aplicar als dos apartats de l'article 26, per una raó molt simple: la facultat de control dels propis actes forma part de la funció executiva i, per tant, només és la mateixa Generalitat qui pot revisar o supervisar l'actuació i el funcionament adequats dels seus serveis. El contrari significaria acceptar una relació jeràrquica entre l'Administració de l'Estat i l'Administració autonòmica, inadmissible d'acord amb la naturalesa del nostre Estat autonòmic. En aquest sentit, una acció de correcció per part de l'Administració estatal respecte dels

actes que corresponen a les administracions autonòmiques constituïria un control prohibit per la Constitució, ja que l'Estat disposa de mitjans per assegurar el compliment per part de les comunitats autònomes de les seves obligacions, tot respectant la posició institucional d'aquestes, entre d'altres, els instruments jurisdiccionals en via contenciosa administrativa, particularment en els casos en què l'esmentat incompliment és deduïble d'actes administratius (en aquest sentit, DCGE 21/2014, de 30 de setembre, FJ 3, i 19/2015, de 26 de novembre, FJ 2).

Consegüentment, els articles 24.1, 25.1 i .2, i 26.1 i .2 RDL 20/2020 vulneren les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165.1.a i .2 EAC, i no troben empara en l'article 149.1.17 CE.

3. L'article 17.1 RDL 20/2020 regula el reintegrament de les prestacions percebudes indegudament, amb el següent tenor literal:

«1. L'Institut Nacional de la Seguretat Social pot revisar d'ofici, en perjudici dels beneficiaris, els actes relatius a la prestació de l'ingrés mínim vital, sempre que aquesta revisió s'efectuï dins del termini màxim de quatre anys des que es va dictar la resolució administrativa que no hagi estat impugnada. Així mateix, en aquest cas pot declarar i exigir d'ofici la devolució de les prestacions percebudes indegudament. L'entitat gestora pot procedir en qualsevol moment a la rectificació d'errors materials o de fet i els aritmètics, així com les revisions motivades per la constatació d'omissions o inexactituds en les declaracions del beneficiari, com també a la reclamació de les quantitats que, si s'escau, s'hagin percebut indegudament per aquest motiu.

En supòsits diferents dels que indiquen els paràgrafs anteriors, la revisió en perjudici dels beneficiaris s'efectua de conformitat amb l'article 146 de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social.»

A) En la seva sol·licitud, el Govern considera que l'apartat 1 d'aquest article 17 reserva «a l'INSS funcions de mera execució administrativa, inherents a la

gestió de l'IMV», ja que la revisió d'ofici, en perjudici dels beneficiaris, dels actes relatius a la prestació de l'ingrés mínim vital s'inscriu «amb naturalitat en les esmentades competències de la Generalitat de Catalunya per el reconeixement i la gestió de les prestacions no contributives de la Seguretat Social». Per tant, la seva atribució a un organisme estatal vulnera aquestes competències.

B) A fi de donar resposta adequada als dubtes plantejats haurem de partir del fet que el precepte que examinem conté diverses previsions, algunes de les quals van més enllà de la regulació de simples funcions d'execució administrativa. De fet, els arguments aportats pel peticionari només n'afecten una d'elles, encara que la queixa d'inconstitucionalitat es dirigeix contra la totalitat de l'apartat.

El primer incís del primer paràgraf atribueix a l'INSS la competència per revisar d'ofici, en perjudici dels beneficiaris, els actes relatius a la prestació de l'IMV, en determinats supòsits. Amb aquesta decisió, el legislador estatal introdueix un canvi important en la revisió d'ofici dels actes declaratius de drets en l'àmbit de la Seguretat Social, tal com està configurada de forma específica a l'article 146 de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social (aprovada a l'empara de l'article 149.1.6 CE), ja que afegeix una nova excepció a la competència del jutjat social per efectuar la dita revisió. Tal com indicàvem al fonament jurídic anterior, el legislador pot introduir aquesta modificació a l'empara de l'esmentada competència i també de l'article 149.1.18 CE, qüestió aquesta sobre la qual el Govern no planteja dubtes, ja que la seva queixa es limita a l'atribució a l'INSS de l'esmentada actuació.

La revisió d'ofici dels actes administratius en perjudici de l'administrat (o, utilitzant els termes emprats per la citada Llei 36/2011, «actes declaratius de drets en perjudici dels beneficiaris»), quan la realitza directament l'Administració, sense intervenció judicial, com és el cas que ens ocupa, és una

potestat excepcional, clara manifestació de la facultat d'autotutela administrativa. Per tant, en el supòsit que examinem estem davant d'un acte administratiu d'execució que s'inscriu amb naturalitat en la competència de la Generalitat reconeguda a l'article 165.1.a EAC.

Consegüentment, una vegada hem considerat que l'acte de reconeixement de la prestació ha de ser acordat per l'Administració catalana (art. 22 RDL 20/2020), constatem que també li correspon posar en marxa el mecanisme legalment previst per a la seva revisió, quan així sigui procedent. Una conclusió en contra significaria atribuir aquesta revisió a una Administració que no és l'autora de l'acte susceptible de corregir-se, la qual cosa vulnera l'esmentat article 165.1.a EAC, i a més trenca la lògica del procediment administratiu i introdueix una relació de dependència jeràrquica entre l'Estat i la Generalitat similar a la que denunciàvem anteriorment, que suposaria un control no acceptable en el nostre Estat autonòmic.

Per la mateixa raó, també és inconstitucional l'atribució a l'INSS de la funció de declarar i exigir, igualment d'ofici, la devolució de les prestacions indegudament percebudes. Encara que aquesta actuació podria estar relacionada amb el règim econòmic de la Seguretat Social, exposat al fonament jurídic anterior (apt. 4.D), entenem que això no justifica ni avala la seva atribució a l'INSS. D'una banda, perquè no hem d'oblidar que també la matèria del règim econòmic té un caràcter compartit i no pertany exclusivament a l'Estat i és per això que l'article 165.1.b EAC reconeix expressament a la Generalitat la gestió d'aquest règim econòmic. I de l'altra, perquè l'actuació referida té un caràcter merament instrumental, i acceptant que són els serveis de la Generalitat els que han efectuat la revisió d'ofici en exercici de la seva competència d'execució de la legislació bàsica, no tindria cap sentit que la consegüent exigència de devolució s'atribuís a un altra Administració pública.

Així, cal recordar que, d'acord amb la doctrina constitucional, l'Administració catalana pot exercir potestats executives en l'àmbit del règim econòmic de la Seguretat Social sempre que aquestes no recaiguin sobre activitats estrictament econòmiques de la seva caixa única (STC 211/2012, FJ 5), es realitzin dins de les normes bàsiques i uniformes que l'Estat estableixi en la matèria i, si escau, es comuniquin a aquest darrer per als possibles efectes que puguin produir dins del sistema de la Seguretat Social (STC 124/1989, de 7 de juliol, FJ 4). Doncs bé, l'actuació que examinem s'ajusta a aquestes previsions i hauria de correspondre a la Generalitat, ja que té un caràcter instrumental, aplica les normes establertes pel legislador bàsic i no intervé en la caixa única de la Seguretat Social, a la qual serien trameses les prestacions indegudament percebudes, una vegada s'hagin retornat. A més, recordant les consideracions que fèiem al fonament jurídic anterior, no comporta disponibilitat dels fons ni la previsió ni ordenació de pagaments (STC 33/2014, citada, FJ 5.A).

Idèntiques consideracions mereix el segon paràgraf de l'article 17.1, que encomana a l'entitat gestora la correcció dels errors materials, de fet i aritmètics; les revisions motivades per omissions o inexactituds, i la reclamació de les quantitats indegudament percebudes per aquest motiu. D'acord amb els arguments abans exposats, aquestes funcions haurien de correspondre a la Generalitat, i la seva atribució a les entitats gestores de la Seguretat Social vulnera les competències de la Generalitat citades.

Finalment, l'últim paràgraf del mateix apartat 1 de l'article 17 manté la competència del jutjat social per realitzar la revisió d'ofici en els supòsits diferents als indicats anteriorment. Encara que l'escrit de sol·licitud no conté cap referència explícita a aquesta qüestió, és evident que no ens trobem davant l'atribució a l'Administració estatal d'un acte d'execució, sinó d'una norma que es remet a la regulació de la legislació processal de l'àmbit social per determinar que en aquests casos la revisió d'ofici correspondrà a un òrgan judicial, que exerceix les seves funcions a l'empara d'allò previst a l'article 117 CE. Per tant,

es tracta d'una previsió que no vulnera la competència de la Generalitat, encara que s'haurà d'entendre sistemàticament que la presentació de la demanda judicial per sol·licitar la revisió d'ofici, en aplicació de l'article 146 de la Llei 36/2011, correspon als òrgans competents de l'Administració catalana.

En conclusió, l'atribució a l'INSS de la facultat de revisió d'ofici dels actes relatius a la prestació de l'IMV, en els supòsits indicats per la norma mateixa, i de rectificació d'errors, així com de la potestat per declarar i exigir la devolució de les prestacions indegudament percebudes, previstes als paràgrafs primer i segon de l'apartat 1 de l'article 17 RDL 20/2020, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165.1.a i .b EAC, i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

El tercer paràgraf, entès en la forma indicada anteriorment, no vulnera aquestes competències estatutàries.

4. L'article 28.1 RDL 20/2020 sobre cooperació per la inclusió social de les persones beneficiàries, disposa la promoció d'estratègies d'inclusió de les persones beneficiàries de l'IMV en col·laboració amb les comunitats autònomes, ens locals i agents socials, amb la finalitat de remoure «els obstacles socials o laborals que dificulten el ple exercici dels drets i soscaven la cohesió social».

A) Segons l'escrit de sol·licitud «el disseny d'estratègies d'inclusió social encaixa plenament en l'àmbit dels serveis socials i, especialment, en la regulació i aprovació dels plans i els programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa o de necessitat social que, a Catalunya, ha assumit la Generalitat amb el caràcter de competència exclusiva, d'acord amb el que disposa l'art. 166.1.c) de l'EAC». Consegüentment, considera que «la intervenció des del Ministeri i d'altres instàncies de l'Administració General de l'Estat en la promoció d'aquestes estratègies [...] podrien vulnerar aquesta competència de la Generalitat per a la prestació dels serveis socials».

També estén aquestes consideracions a altres preceptes que atribueixen funcions complementàries en aquest camp a òrgans de l'Estat: l'article 28.3 (avaluació de l'IMV i de les estratègies d'inclusió a càrrec de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, en endavant AIREF); l'article 30.3.h (cooperació en la promoció d'indicadors per al disseny d'estratègies d'inclusió, per part de la Comissió de Seguiment de l'IMV); l'article 31.3.d (assessorament en el disseny i la implantació d'estratègies d'inclusió, per part del Consell Consultiu de l'IMV), i finalment l'article 33.2.g (obligació de les persones integrants de la unitat de convivència beneficiàries de l'IMV de participar en les esmentades estratègies d'inclusió).

B) Per tal de donar resposta adequada a les dites al·legacions, haurem d'indagar prèviament quines són les actuacions de naturalesa normativa i executiva que poden integrar les anomenades estratègies d'inclusió (una expressió que requereix més precisió), ja que són aquestes les que interessen als efectes de la nostra anàlisi.

En aquest sentit, serà útil esbrinar el sentit que el legislador ha volgut donar a aquesta expressió a partir de l'anàlisi de diferents textos, normatius o no, que el Govern o les Corts Generals han aprovat amb aquesta qualificació d'«estratègia», i així també podrem apreciar la seva afectació a les competències de la Generalitat.

L'exemple més recent és l'anomenada «Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social, 2019-2023», que va ser aprovat per l'Acord del Consell de Ministres de 22 de març de 2019, i que pel seu contingut és especialment interessant als efectes de la nostra indagació. És un document de 111 pàgines, més tres annexos, estructurat en quatre capítols: introducció, diagnòstic, estratègia i governança. El capítol introductori fa un breu resum d'aquest procés, i acaba dient: «[p]or último, para la

implementación de esta Estrategia es necesaria la elaboración de planes operativos, de ámbito nacional, autonómico o local, que vayan concretando las medidas y actuaciones correspondientes a sus líneas de actuación, así como el periodo de ejecución, el órgano responsable y el presupuesto asociado» (pàg. 6).

Un cas similar és el relatiu a l'anomenada Estratègia de Seguretat Nacional, que establia pautes i línies de actuació en aquesta matèria, i que vàrem tractar al nostre DCGE 18/2015, de 26 de novembre, en particular per la seva afectació a les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública. En aquest Dictamen vàrem considerar inconstitucional l'esmentada Estratègia, no pel seu contingut ni tampoc per la seva aprovació pel Consell de Ministres, sinó per l'absoluta manca de participació de la Generalitat en la seva elaboració (FJ 3.1).

Per tant, és clar que en tots dos supòsits, i en d'altres similars, ens trobem davant documents d'una certa extensió que estableixen pautes i línies d'actuació futures, mitjançant la realització d'un diagnòstic de la situació social o política que pretén afrontar, per determinar després els objectius a aconseguir, i finalment preveure els terminis, mitjans econòmics i instruments possibles per fer-ho. Però el cert és que no contenen mesures específiques vinculants amb caràcter general, no presenten l'estructura pròpia dels instruments normatius (títols, capítols, articles, disposicions, etc.) i són habitualment aprovades com acords del Consell de Ministres.

L'article 28.1, que examinem, no conté cap referència a l'aprovació futura d'un o diversos documents d'aquest tipus, encara que tampoc l'exclou. Però dels exemples citats i també de la noció d'estratègia que se'n dedueix podem considerar que conté un mandat obert dirigit als poders públics de l'Estat perquè, en col·laboració amb les comunitats autònomes i els agents socials, impulsin i promoguin actuacions dirigides a la consecució de l'objectiu d'inclusió de les persones beneficiàries de l'IMV. Aquestes actuacions, una vegada

disposin d'assignació pressupostària, podran esdevenir mesures concretes de naturalesa normativa o executiva, però l'article 28.1 no les conté ni determina el seu contingut.

C) Una vegada hem delimitat l'abast normatiu del precepte que és objecte de dictamen, ja podem escometre l'examen de les al·legacions del Govern, i començarem senyalant que el títol competencial que és prevalent a aquests efectes, segons la nostra opinió, no és el de serveis socials (art. 166 EAC), sinó el mateix que hem fet servir per resoldre els dubtes competencials plantejats anteriorment. És a dir, el de la seguretat social (art. 165 EAC, en el marc d'allò que disposa l'art. 149.1.17 CE). I això perquè la inclusió social dels beneficiaris de l'IMV no és una qüestió col·lateral o complementària de la regulació que examinem, sinó un element central del disseny de l'IMV, i no pot ser tractada de forma separada des d'una perspectiva competencial. Per tant, si acceptem que l'IMV és una prestació integrada a l'acció protectora del sistema de la Seguretat Social, idèntica conclusió haurem de treure respecte a les esmentades estratègies d'inclusió.

Això és el que es desprèn de les consideracions que fèiem al fonament jurídic primer, recuperant el text de l'exposició de motius, quan recordàvem que l'objectiu de la inclusió social «condiciona de manera central el disseny de la prestació, que [...] introdueix un sistema d'incentius que vol evitar la generació del que els experts en política social han anomenat "trampes de pobresa", això és, que la mera existència d'una prestació inhibeixi l'objectiu d'inclusió social i econòmica dels receptors» (apt. III, par. primer).

En aquesta mateixa línia el ministre d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions, en la presentació del Reial decret llei que va fer durant la sessió de convalidació al Congrés dels Diputats, va insistir en aquesta qüestió, quan recordava que «el ingreso mínimo vital debe entenderse, señorías, simultáneamente como una herramienta para la lucha contra la pobreza y una palanca para la inclusión

social [...] como un seguro colectivo que, de forma permanente, rescata a las personas en cada momento que sufran carencias materiales severas y les empuje, les lleve, hacia la integración en la sociedad» (Diari de Sessions del Congrés dels Diputats. Ple i Diputació Permanent, núm. 27, de 10 de juny de 2020, pàg. 68).

És per això, recordem-ho, que el capítol VII incorpora un règim estricte d'obligacions tant de les persones titulars del dret a l'IMV com de les persones integrants a la unitat de convivència, entre les quals trobem precisament la participació en les estratègies d'inclusió promogudes i previstes a l'article 28.1 (art. 33.1.h i .2.g). Conseqüentment, l'incompliment per part d'aquestes persones de les seves obligacions d'inclusió comporta la suspensió del dret a la prestació, si és un incompliment temporal (art. 14.1.b), o la seva extinció, si és un incompliment reiterat (art. 15.1.g).

A partir d'aquestes consideracions, i acceptada la prevalença de l'esmentat títol competencial, podem concloure que l'article 28.1 RDL 20/2020, i també la resta de preceptes invocats pel Govern per la seva connexió, s'inscriuen en la noció de legislació bàsica ja que solament incorporen directrius de caràcter general. Així mateix, aquests preceptes no solament no inclouen actes executius ni remissions reglamentàries, sinó que ni tan sols contenen mesures normatives, llevat del mandat per promoure les esmentades estratègies d'inclusió. De fet, es limiten a l'establiment d'un objectiu molt obert (remoció dels obstacles socials i laborals que dificulten el ple exercici dels drets i la cohesió social), sense determinar els mitjans que s'han d'emprar per assolir-lo.

I, a més, les esmentades estratègies s'han de promoure en cooperació i col·laboració amb les comunitats autònomes, i en l'àmbit de les competències de l'Estat, com es determina de manera expressa. Precisament per garantir aquesta col·laboració s'estableix un òrgan específic, la Comissió de Seguiment de l'IMV (art. 30), sense perjudici, és clar, de la participació en els òrgans i

procediments multilaterals i bilaterals previstos amb caràcter general als articles 175.2, 176 i 183 EAC. Recordem que al DCGE 18/2015, abans citat, vàrem considerar inconstitucional l'Estratègia de Seguretat Nacional precisament perquè no preveia aquesta participació.

Per descomptat, en la seva concreció efectiva i en funció de les mesures que despleguin, aquestes estratègies hauran de respectar la seva naturalesa bàsica, tant en el pla material com formal, d'acord amb la jurisprudència constitucional consolidada (per totes, STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 5 i 6, *leading case* en aquest tema, jurisprudència seguida per aquest Consell, entre altres, en el DCGE 20/2015, de 3 de desembre, FJ 2), ja que, en cas contrari, podrien vulnerar la competència de la Generalitat en aquesta matèria, o també, segons el seu contingut concret, en altres, com ara serveis socials, legislació laboral, educació o fins i tot sanitat. S'haurà d'examinar, arribat el moment, el seu contingut i abast competencial i el respecte a la distribució funcional que correspongui segons la matèria (bases, legislació, coordinació, etc.), i sobretot el seu lligam efectiu amb l'IMV. De fet, aquest Reial decret llei ja inclou una d'aquestes mesures a la disposició addicional primera, que examinem posteriorment. Però, en tot cas, aquesta hipotètica vulneració haurà de ser imputada a l'acte que la causa, i no a l'article 28.1 RDL 20/2020, que ara tractem.

Quant a la invocació del títol sobre serveis socials, que no considerem prevalent, és cert que donada la similitud entre ambdues matèries les mesures concretes que al seu moment s'aprovin a l'empara del mandat de l'article 28.1 també podrien envair d'una manera o altra l'esmentada competència de la Generalitat. Però, una vegada més, hem de recordar que res d'això afecta el mandat contingut a l'article 28.1 mentre no sigui objecte de formalització, ni tampoc als preceptes connexos abans examinats. Aquests preceptes no impedeixen ni dificulten l'exercici per la Generalitat de les funcions referides a l'apartat 1.c de l'article 166 EAC, que invoca el Govern; de fet, així es desprèn en certa mesura

de la publicació del Decret Llei 28/2020, de 21 de juliol, pel qual es modifica la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania i s'adopten mesures urgents per harmonitzar prestacions socials amb l'ingrés mínim vital, que citàvem al fonament jurídic primer. Decret Llei que, recordem-ho, no va ser convalidat pel Parlament.

D) L'article 28.3 RDL 20/2020 preveu la realització d'avaluacions sobre els resultats de l'IMV i de les esmentades estratègies d'inclusió per part de l'AIREF. D'acord amb la Llei orgànica 6/2013, de 14 de novembre, de creació de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, l'AIREF és un ens de dret públic dotat de personalitat jurídica pròpia, que exerceix les seves funcions amb autonomia i independència funcional respecte de les administracions públiques. Aquestes funcions són realitzades mitjançant l'elaboració d'informes, opinions i estudis, que tenen un contingut i un abast diferent segons la seva denominació.

Així, els informes han de versar sobre les matèries expressament recollides per l'esmentada Llei orgànica, generalment de naturalesa econòmica, pressupostària i fiscal, relacionades amb el compliment de l'article 135 CE, i l'autoritat destinatària ha de motivar les raons per les quals no segueix les recomanacions que conté l'informe, i incorporar-les a l'expedient. En canvi no hi ha obligació d'aquesta motivació en el cas de les opinions, que es refereixen a altres matèries, ni tampoc en els estudis, que són emesos a petició d'una administració pública, incloses les comunitats autònomes (art. 5 LO 6/2013, citada).

Sembla clar que les avaluacions previstes a l'article 28.3, que dictaminem, únicament són les esmentades opinions, que poden ser emeses «[s]obre qualsevol assumpte quan així ho disposi una llei» (art. 23.c LO 6/2013), o també els estudis. En ambdós supòsits ens trobem davant actes de caràcter informatiu sense vinculació ni efectes decisoris, i que per tant no són susceptibles de vulnerar cap competència de la Generalitat. A més, res impedeix

al Govern encomanar o realitzar directament les avaluacions que consideri convenients sobre l'aplicació de l'IMV a Catalunya.

E) Similars conclusions podem extreure respecte de les al·legacions relatives als articles 30.3.h, 31.3.d i 33.2.g RDL 20/2020. El primer, relatiu a la Comissió de Seguiment de l'IMV (en la qual participen els titulars de les conselleries de les comunitats autònomes competents per raó de la matèria), només preveu una funció de «cooperació en la promoció de la incorporació dels indicadors [...] en el disseny i l'avaluació de les polítiques i mesures d'inclusió», mentre que el segon es refereix a l'assessorament i cooperació en la implantació de les estratègies d'inclusió per part del Consell Consultiu de l'IMV.

Finalment, l'article 33.2.g determina l'obligació de les persones que integren la unitat de convivència de participar en les estratègies d'inclusió. Al contrari dels articles precedents, entenem que aquesta norma no es refereix a l'elaboració i determinació de les esmentades estratègies, sinó a l'obligació dels beneficiaris de l'IMV d'acceptar les propostes d'inclusió que en resultin, ja siguin laborals, formatives o de qualsevol altra naturalesa, i és per això que són regulades en un capítol diferent, el VII, sobre «règim d'obligacions». Que els beneficiaris de l'IMV estiguin obligats a acceptar aquestes propostes d'inclusió, «en els termes que s'hi estableixin», és un aspecte substancial de la pròpia prestació, ja que no tindria sentit que poguessin mantenir-se indefinidament en la seva percepció refusant les possibilitats d'inclusió que se'ls ofereixen.

Per tant, els articles 28.1 i .3, 30.3.h, 31.3.d i 33.2.g no vulneren la competència de la Generalitat ex article 165.1.a EAC i troben empara en l'article 149.1.17 CE.

5. Segons la disposició addicional primera, «[s]'ha de regular reglamentàriament el Segell d'Inclusió Social, amb el qual es distingeixen les empreses i entitats que contribueixin al trànsit dels beneficiaris de l'ingrés

mínim vital des d'una situació de risc de pobresa i exclusió a la participació activa en la societat» i molt especialment les que contractin com a treballadors als beneficiaris de l'IMV.

A) El Govern considera que «materialment, el segell serà un distintiu per a la promoció d'empreses i entitats pels seus valors socials i, per tant, pel seu objecte i finalitat s'inscriu en la matèria competencial dels serveis socials i, de manera específica, en les competències de regulació de les entitats i establiments que presten serveis socials i en la promoció d'accions destinades a la solidaritat, que la Generalitat ha assumit de conformitat amb el que preveuen l'art. 166.1.b) i .2 de l'EAC. Fins i tot, si es pretengués encaixar-ho en l'àmbit del treball –la competència estatal en matèria de legislació laboral no ha estat invocada per la Disposició final novena del Reial Decret-Llei-, a Catalunya l'atorgament d'aquests distintius correspondria a la Generalitat, que d'acord amb l'art. 170 de l'EAC, ha assumit la competència executiva en aquesta matèria».

B) Per les mateixes raons indicades anteriorment, entenem que aquesta regulació s'inscriu més en l'àmbit propi de les polítiques d'inclusió social dels beneficiaris de l'IMV (és a dir, Seguretat Social, ex art. 165 EAC) que no pas en el relatiu als serveis socials o a l'execució de la legislació laboral, invocats a l'escrit de sol·licitud. En efecte, la simple lectura del primer paràgraf de la disposició demostra que el que es pretén amb la norma és impulsar actuacions que encaixen amb naturalitat en la definició d'aquestes polítiques d'inclusió que conté l'article 28.1, és a dir, la remoció dels obstacles, en aquest cas laborals, que dificulten el ple exercici dels drets per part dels beneficiaris de l'IMV. El fet que només empari actuacions dirigides a la inclusió laboral d'aquestes persones, i no d'altres, reforça les consideracions que fèiem anteriorment.

Per contra, entenem que l'aplicació dels títols competencials al·legats pel Govern no és escaient. L'atorgament d'un distintiu a les empreses o entitats

que per la seva actuació contribueixin a la inclusió social dels beneficiaris de l'IMV, certament, no és execució de la legislació laboral (art. 170 EAC) ni tampoc voluntariat (article 166.2 EAC), segons la noció d'aquestes matèries que es desprèn de la legislació i la jurisprudència. Quant a la competència reconeguda a l'article 166.1.b EAC, sobre la regulació i l'ordenació de les entitats, serveis i establiments públics i privats que presten serveis socials a Catalunya, entenem que s'ha d'entendre referida únicament a les que presten aquests serveis de forma habitual i principal, ja que si no fos així no tindria sentit l'esmentada funció *d'ordenació i regulació*. En canvi, l'objecte del precepte no és regular les entitats que prestin serveis socials sinó fomentar la inclusió social dels beneficiaris de l'IMV mitjançant la creació d'un distintiu per als seus ocupadors. Per tant, aquest darrer títol competencial no és aplicable al supòsit que ens ocupa.

C) Una vegada hem estimat la prevalença del títol relatiu a seguretat social, examinarem si les previsions contingudes a l'esmentada disposició respecten la distribució de funcions que li és pròpia. Fonamentalment, tal com es desprèn de l'article 111 EAC, que recull doctrina constitucional, si la norma qüestionada es limita a la determinació de les bases o els principis bàsics en la matèria, deixant un marge suficient per al desplegament legislatiu i reglamentari per part de la Generalitat en l'establiment de polítiques pròpies. A aquest efecte tindrem en compte el nostre DCGE 18/2010, de 19 de juliol, sobre l'anomenat logotip «Lletra Q» (FJ 3).

Tal com dèiem anteriorment, l'Estat és competent per impulsar i promoure polítiques dirigides a la inclusió social dels beneficiaris de l'IMV, i la previsió d'instruments per distingir les empreses i entitats que col·laboren en aquesta tasca, com és aquest Segell d'Inclusió Social, pot ser una d'elles. A condició que ho faci en col·laboració amb les comunitats autònomes i que respecti la doble naturalesa material i formal de tota norma bàsica.

Doncs bé, la disposició que examinen no sembla tenir en compte aquestes exigències. En primer lloc, en allò referit al pla material, perquè no pot justificar-se «en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma», segons la definició primerenca de les bases que va fer la jurisprudència constitucional, fixant «un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan» (per totes, STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1). Al contrari, el que veiem és que l'Estat ocupa normativament la totalitat de la matèria, sense deixar marge pel desplegament legislatiu per part de la Generalitat.

I, quant al caràcter formal de llei que ha de tenir tota norma bàsica, no podem acceptar la remissió reglamentària que conté, tant al paràgraf primer com al segon («en els termes que s'hi estableixin reglamentàriament») per diverses raons: és una remissió en blanc que no condiciona en res el contingut del seu desplegament; no és necessària per l'assoliment de la finalitat d'inclusió social que es pretén, que pot ser aconseguida per la Generalitat en la seva funció de desplegament legislatiu, i, finalment, no afecta regulacions de caràcter tècnic ni tampoc a qüestions conjunturals o sotmeses a canvis continuats, úniques circumstàncies que, d'acord amb la jurisprudència i la nostra doctrina consultiva, podrien justificar excepcionalment els reglaments de caràcter bàsic (entre altres, DCGE 20/2015, FJ 2, i 3/2016, de 5 de maig, FJ 2.4).

Per tant, si el legislador considera que la implantació d'aquest Segell d'Inclusió Social és una matèria bàsica, el que hauria de fer és regular-ho per llei formal, limitant-se als seus aspectes substancials, de manera que les comunitats autònomes poguessin desplegar aquestes previsions en funció de l'interès general propi, i tenint en compte les seves especificitats. Perquè, tal com hem recordat en nombroses ocasions, «la competència de la Generalitat per desenvolupar la legislació bàsica no depèn, en cap cas, de les habilitacions

reglamentàries que puguin contenir les lleis estatals, sinó que deriva, directament, de l'Estatut» (per tots, DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 6.5.a).

Quant al segon punt del segon paràgraf, relatiu a la contractació de beneficiaris de l'IMV com a criteri per la determinació del còmput del percentatge als efectes de l'adjudicació de contractes del sector públic (art. 147.2.a de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014), entenem, d'acord amb l'escrit de petició, que no és qüestionada pel Govern. En tot cas, no té relació directa amb el Segell d'Inclusió Social, i l'Estat pot incloure aquest nou criteri per l'adjudicació de contractes del sector públic a l'empara de la seva competència sobre legislació bàsica de contractes i concessions administratives (art. 149.1.18 CE).

Per tant, la disposició addicional primera, amb l'excepció del segon punt del segon paràgraf, vulnera la competència de la Generalitat ex article 165.1.a EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

6. La disposició transitòria primera RDL 20/2020 regula la prestació transitòria de l'IMV per als que a l'entrada en vigor d'aquesta norma siguin beneficiaris de l'assignació econòmica per fill o menor a càrrec sense discapacitat o amb una discapacitat inferior al 33 per cent del sistema de la Seguretat Social (apt. 2, lletra a), i ho fa per al període temporal comprès entre l'1 de juny i el 31 de desembre de 2020. Si en finalitzar aquest període, a partir de l'1 de gener de 2021, els beneficiaris de la prestació transitòria mantenen la situació que va donar lloc al seu reconeixement, passen a ser beneficiaris de l'IMV. En cas contrari, reprenen l'assignació per fill o menor a càrrec, sempre que, és clar, encara reuneixin les condicions per ser destinataris d'aquesta darrera (apt. 8).

La raó de ser d'aquesta prestació transitòria, en els termes de l'exposició de motius del Reial decret llei, és pal·liar les circumstàncies d'una necessitat extraordinària derivada de la crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, que requereixen una cobertura urgent per a determinats col·lectius (apt. V, par. trenta-sisè).

Pel que ara interessa, el contingut d'aquesta complexa i llarga disposició transitòria, que ara ens ocupa, es pot dividir, sintèticament, en dos blocs. D'una banda, la part regulatòria, que configura els elements i les característiques de la prestació provisional de l'IMV. I de l'altra, un grup de preceptes que són, precisament, els que mereixen els retrets del Govern, que atribueixen a l'INSS un ventall de potestats administratives que, un cop verificat el compliment dels requisits demanats, integren el procediment administratiu pròpiament dit d'atorgament de la prestació transitòria de l'IMV que, com hem vist, és automàtic i sense intervenció prèvia de l'interessat.

A) L'escrit de sol·licitud del dictamen qüestiona l'apartat 1 de la disposició transitòria primera, que encapçala aquesta normativa, tot declarant que és l'Institut estatal qui ha de reconèixer la prestació transitòria de l'IMV als beneficiaris de la prestació econòmica per fill o menor a càrrec del sistema de Seguretat Social; l'apartat 5, que atorga a l'INSS la funció de notificar als beneficiaris la resolució d'aquest reconeixement, així com també de comunicar-los que tenen dret a optar entre la percepció d'aquesta prestació transitòria i l'assignació per fill o menor a càrrec que percebien fins ara; l'apartat 8, que disposa que correspon a l'INSS efectuar el requeriment a l'interessat perquè abans del 31 de desembre de 2020 aporti la documentació que acrediti que manté els requisits que li permeten continuar percebent l'IMV a partir de l'1 de gener de 2021; l'apartat 9, que preveu que els beneficiaris de l'assignació econòmica per fill o menor a càrrec als quals no se'ls hagi notificat la resolució de reconeixement de la prestació transitòria de l'IMV i compleixin els requisits per ser beneficiaris d'aquesta, es dirigeixin a l'INSS per demanar el seu

reconeixement, i, finalment, l'apartat 10 que, fins al 31 de desembre de 2020, assigna a l'INSS la potestat per reconèixer la prestació transitòria de l'IMV a les persones beneficiàries d'alguna de les diferents rendes d'inserció o bàsiques establertes per les comunitats autònomes.

B) Arribats a aquest punt, cal fer una breu referència a la naturalesa de la prestació per fill o menor a càrrec sense discapacitat o amb una discapacitat inferior al 33 per cent, ja que, com hem vist, és d'aquesta assignació que porta causa el subsegüent reconeixement de la prestació transitòria de l'IMV durant el període temporal que comprèn la disposició que ara s'examina. Així, l'esmentada assignació econòmica és una de les prestacions familiars de la Seguretat Social en la seva modalitat no contributiva, juntament amb les prestacions econòmiques de pagament únic per naixement o adopció de fill en determinats supòsits i per part o adopció múltiples, prevista i configurada en els seus trets principals al TRLGSS (art. 351.a i 352 i seg., modificats pel mateix RDL 20/2020) i desenvolupada pel Reial decret 1335/2005, d'11 de novembre, pel qual es regulen les prestacions familiars de la Seguretat Social (art. 9 a 18 i concordants).

La Llei de pressupostos generals de l'Estat corresponent (art. 353.1 TRLGSS) fixa la seva quantia, i la seva gestió i reconeixement corresponen en l'actualitat a l'INSS. Altrament, amb la creació de l'IMV esdevé incompatible aquest ingrés (art. 16 i disp. transitòria primera.4 RDL 20/2020) i es preveu com a prestació a extingir, de manera que només els seus beneficiaris actuals la percebran, mentre mantinguin els requisits que la fonamenten. No obstant això, els perceptors de la prestació econòmica transitòria de l'IMV que a 31 de desembre de 2020 no reuneixin les condicions per ser beneficiaris d'aquest darrer podran optar per tornar a percebre l'assignació econòmica per fill o menor a càrrec del sistema de Seguretat Social (disp. trans. setena RDL 20/2020).

Ara bé, dit això, el fet que la condició prèvia per reconèixer l'IMV fins a finals de l'any 2020, des de l'entrada en vigor del Reial decret llei, sigui ser beneficiari d'una prestació familiar no contributiva del sistema de la Seguretat Social que actualment gestiona l'INSS no hauria de ser obstacle perquè aital reconeixement i les posteriors funcions executives del procediment subsegüent puguin correspondre a les comunitats autònomes amb competències assumides estatutàriament en matèria de seguretat social, com és el cas de Catalunya.

C) D'acord amb aquestes consideracions, entenem que els raonaments anteriorment emprats en l'anàlisi de l'article 22.1 RDL 20/2020 i dels altres preceptes examinats del capítol IV, relatius al procediment, que ens han portat a concloure la seva inconstitucionalitat i antiestatutarietat, són igualment aplicables als apartats de la disposició transitòria primera RDL 20/2020 expressament citats a l'escrit de petició. Aquests apartats regulen el reconeixement de la prestació transitòria de l'IMV, que obeeix a uns criteris detallats per la norma, ja sigui sense intervenció prèvia de l'interessat o a sol·licitud d'aquest en el supòsit que no se li hagi notificat dita resolució (apts. 1 i 9); la notificació d'aquesta resolució a l'interessat, incloent-hi la comunicació que, si escau, pot exercir el dret d'opció entre aquesta prestació i l'assignació per fill menor o a càrrec (apt. 5); el manteniment de l'IMV a partir de l'1 de gener de 2021, sempre que el beneficiari aporti la documentació per acreditar el compliment dels requisits exigits per la norma (apt. 8), i, finalment, la potestat per reconèixer la prestació transitòria de l'IMV a les persones que reben una renda d'inserció o bàsica establerta per la comunitat autònoma, quan aquesta consideri que reuneixen les condicions prescrites a l'apartat 2 de la disposició transitòria primera. Totes elles, sense excepció, són funcions administratives de simple execució, de caràcter procedimental i pràcticament reglat, que han de correspondre ordinàriament a les comunitats autònomes, en el nostre cas a la Generalitat de Catalunya.

A més, la seva gestió centralitzada, que hauria d'obeir a una dispensa «excepcional», tampoc no està justificada pel legislador estatal que res no diu al respecte, ni ens trobem davant d'una situació taxada en la qual s'aprecii que es dona una exigència inevitable per a l'assoliment de la finalitat mateixa de la norma o de la política pública. Tampoc no existeix un risc d'estat de necessitat o d'impossibilitat tècnica de garantir determinats principis constitucionals essencials en la realització del servei o de l'acció.

D) Ultra això, tenint en compte que per al reconeixement de la prestació transitòria de l'IMV cal disposar d'una informació relativa als beneficiaris de l'assignació econòmica per fill o menor a càrrec, que actualment gestiona l'Estat, la disposició dictaminada hauria de preveure l'establiment del pertinent mecanisme de coordinació i cooperació mitjançant el qual l'INSS comuniqués als òrgans competents de les administracions autonòmiques les persones beneficiàries de la prestació familiar per fill o menor a càrrec que, potencialment, també reuneixen els requisits exigits per rebre la prestació transitòria de l'IMV, ja sigui a través dels mitjans telemàtics d'intercanvi d'informació creats a aquest efecte o per qualsevol altre mitjà que es consideri adequat.

L'establiment d'aquest mecanisme de comunicació interadministrativa de dades no hauria de presentar cap problema pràctic, atès que ja està previst per al cas a l'inrevés a l'apartat 10 de la mateixa disposició transitòria primera. En efecte, aquest apartat 10 disposa que les administracions autonòmiques comuniquin a l'INSS les persones que consideren que podrien acreditar els requisits per accedir a la prestació, així com que han obtingut la seva conformitat per a la tramesa de les seves dades a l'Institut estatal. I, encara més enllà, a fi de coordinar les actuacions d'ambdues administracions, també preveu un intercanvi d'informació entre elles, tot prescrivint que, a través dels protocols telemàtics d'informació habilitats a aquest efecte, les comunitats autònomes

facilitin a l'INSS les dades necessàries per a la identificació de les persones beneficiàries potencials i per a la verificació dels requisits d'accés a la prestació.

En definitiva, una solució normativa respectuosa amb el marc constitucional i estatutari de competències en matèria de gestió de l'IMV, exposat en el fonament jurídic anterior, hagués estat que la disposició transitòria primera atribuís a les administracions autonòmiques la funció executiva de reconèixer la prestació transitòria de l'IMV i les altres actuacions del subsegüent procediment administratiu, tot preveient l'articulació dels mecanismes de coordinació i col·laboració adients per a l'intercanvi de la informació necessària entre l'Administració estatal i l'autonòmica.

Per tant, els apartats 1, 5, 8, 9 i 10 de la disposició transitòria primera RDL 20/2020 vulneren les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165.1.a i .2 EAC i no troben empara en l'article 149.1.17 CE.

7. A l'últim, hem de pronunciar-nos sobre la disposició final novena del Reial decret llei, en la mesura que dona cobertura competencial als preceptes examinats.

Com hem vist, d'acord amb la dita disposició, el Reial decret llei es dicta a l'empara dels subapartats 1, 13, 14, 17 i 18 de l'article 149.1 CE, sense indicar de manera individualitzada la seva aplicació als diferents capítols i preceptes de la norma dictaminada.

Atesa la connexió que el contingut habilitant de la disposició final novena presenta amb els articles i les disposicions del RDL 20/2020 respecte dels quals ens hem pronunciat en el sentit que vulneren la competència de la Generalitat ex article 165.1.a i .2 EAC i no troben empara en l'article 149.1.17 CE, així com també que la resta de títols competencials de l'Estat citats no resulten d'aplicació d'acord amb allò exposat en el fonament jurídic anterior, hem de

concloure que la dita disposició final també vulnera la referida competència de la Generalitat en matèria de seguretat social.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'article 17, apartat 1, paràgrafs primer i segon; l'article 22, apartats 1 i 2; l'article 24, apartat 1; l'article 25, apartats 1 i 2; l'article 26, apartats 1 i 2; la disposició addicional primera, amb l'excepció del segon punt del segon paràgraf, que s'inicia amb «[l]a condició» fins al final; la disposició addicional quarta, i la disposició transitòria primera, apartats 1, 5, 8, 9 i 10, com també, per connexió, la disposició final novena, del Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital vulneren les competències de la Generalitat establertes a l'article 165.1.a i .2 EAC i no troben empara en l'article 149.1.17 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article 17, apartat 1, paràgraf tercer; l'article 28, apartats 1 i 3; l'article 30, apartat 3.h; l'article 31, apartat 3.d, i l'article 33, apartat 2.g, del Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, no vulneren la competència de la Generalitat establerta a l'article 165.1.a EAC i troben empara en l'article 149.1.17 CE.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.