

PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS  
Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.  
UN COMENTARIO CRÍTICO A LA STC 239/2002,  
DE 11 DE DICIEMBRE

Por EVA SÁENZ ROYO

SUMARIO

1. PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO.—2. CARÁCTER ASISTENCIAL DE LAS AYUDAS A PARTIR DE LAS DIFERENCIAS DE LAS MISMAS RESPECTO A LAS PENSIONES A LAS QUE COMPLEMENTAN: SOLUCIÓN DE LA STC 239/2002, DE 11 DE DICIEMBRE.—3. SEGURIDAD SOCIAL (ART. 149.1.17.<sup>ª</sup> CE) Y ASISTENCIA SOCIAL (ART. 148.1.20.<sup>ª</sup> CE): DELIMITACIÓN COMPETENCIAL: a) *Delimitación competencial según la doctrina constitucional.* b) *Delimitación competencial a partir del principio contributivo.*—4. LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS AYUDAS COMUNITARIAS COMPLEMENTARIAS A LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA POSIBLE SOLUCIÓN AL CONFLICTO.

1. PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO

Es objeto del presente estudio la controversia suscitada en torno al establecimiento por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de complementos extraordinarios para las pensiones más bajas, recientemente resuelta por STC 239/2002, de 11 de diciembre.

El origen de este conflicto se encuentra en la decisión de la Junta de Andalucía de establecer por Decretos 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, un complemento económico extraordinario para las pensiones no contributivas de Seguridad Social percibidas en su territorio, y la posterior impugnación de la medida ante el TC por el Gobierno de la Nación.

La cuestión de fondo se centra jurídicamente en la naturaleza que debe atribuirse a estos complementos comunitarios. Si las referidas ayudas fueran

entendidas como acciones de asistencia social, separadas formal y técnicamente del régimen de Seguridad Social y dispensadas por el artículo 148.1.20.<sup>a</sup> CE en favor de alguno de los sujetos beneficiarios de su acción protectora, sería clara la licitud constitucional de tales medidas. Si se trata de verdaderos complementos de pensiones del sistema de Seguridad Social, teniendo en cuenta que las no contributivas pertenecen al mismo (arts. 2 y 38 LGSS), el gobierno central acude al concepto de «caja única» y alega su competencia exclusiva en la materia a partir del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE.

2. CARÁCTER ASISTENCIAL DE LAS AYUDAS A PARTIR DE LAS DIFERENCIAS DE LAS MISMAS RESPECTO A LAS PENSIONES A LAS QUE COMPLEMENTAN: SOLUCIÓN DE LA STC 239/2002, DE 11 DE DICIEMBRE

Para determinar la naturaleza que deba atribuirse a los complementos comunitarios el TC, partiendo de la premisa de que las pensiones no contributivas forman parte del ámbito de la Seguridad Social, trata de establecer diferencias entre estas pensiones y las ayudas controvertidas a efectos de incluir éstas últimas en el ámbito comunitario de la asistencia social. El carácter asistencial de estas ayudas lo fundamenta, por tanto, en sus diferencias respecto a las pensiones que complementan.

En este sentido, y en primer lugar, considera que el hecho de que los beneficiarios de los auxilios ya estén incluidos en el ámbito de la Seguridad Social, pues perciben pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, no es determinante del deslinde competencial [FFJJ 6 y 8.a)]. Niega aquí el TC que la naturaleza de las ayudas siga a la de las pensiones no contributivas por el hecho de que los beneficiarios sean los mismos.

Ciertamente puede sostenerse, como lo hace nuestro Alto Tribunal, que los beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social puedan serlo también de prestaciones de asistencia social de las Comunidades Autónomas. Así ocurre con los «salarios mínimos de inserción» comunitarios, compatibles con cualquier otro tipo de ingreso, incluidas las pensiones.

Pero, como advierte Vicente Conde Martín de Hijas en su voto particular, al que se adhieren Javier Delgado Barrio y Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, lo que obvia el TC es que los destinatarios de las prestaciones cuestionadas sean exclusivamente los beneficiarios de las pensiones no contributivas y, además, que la situación de necesidad atendida por ambas sea la misma (FJ 4 del Voto Particular). Ambas circunstancias evidencian el carácter complementario de unas ayudas respecto a las otras; carácter complementario que expresamente admite el preámbulo del Decreto cuestionado:

«Corresponde a la Administración General del Estado establecer la cuantía de las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, conforme a lo dispuesto en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen éstas en el ámbito de la Seguridad Social. Actualmente se encuentran reguladas por la Ley General de la Seguridad Social.

Por similitud con las pensiones contributivas, el Gobierno de la Nación ha incrementado cada año las de carácter no contributivo en el porcentaje que corresponde al Índice de Precios al Consumo anual.

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía estima insuficiente el antedicho incremento, dado, de una parte, la favorable situación económica, y de otra, el bajo nivel de renta de las personas beneficiarias de tales prestaciones económicas.

Así pues, y desde el ámbito propio de competencias que la Comunidad Autónoma tiene atribuido en materia de asistencia y servicios sociales, se considera necesario el establecimiento de una ayuda económica de carácter extraordinario para quienes perciben en Andalucía pensiones de jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, que supone un 1,8 por 100 del importe de la pensión para 1998. De esta manera, tales personas verán incrementada su renta en cuantía equivalente a lo resultante de aplicar el doble del Índice de Precios al Consumo previsto para 1999 al importe de su pensión fijado para 1998...».

Se trata de aumentar las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación para el año 1998. Por cuanto estas ayudas son complemento de las pensiones no contributivas, entiendo que la naturaleza de ambas debe ser idéntica: o bien incluíble en el ámbito material de la Seguridad Social; o bien en el de la asistencia social.

Tampoco puede ser determinante para el deslinde competencial, contrariamente a lo que parece admitir el TC (FJ 8), el hecho de que las ayudas sean de carácter extraordinario y de pago único y de que se financien con los créditos de los presupuestos autonómicos.

Es cierto que «las prestaciones que las Comunidades Autónomas puedan otorgar en materia de asistencia social no exigen ser caracterizadas por su integración en un sistema unitario y permanente ni en el tiempo ni en el espacio». Pero tampoco se corresponde con la realidad que el carácter permanente en el tiempo sea un modo específico de la Seguridad Social. Como se señala en el voto particular defendido por Roberto García-Calvo y Montiel, al que se adhiere Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, «el sistema de Seguridad Social contempla tanto prestaciones vitalicias o indeterminadas en el tiempo (pensiones), como prestaciones temporales (subsídios); y tanto prestaciones de pago periódico (pensiones y subsidios), como prestaciones de pago único, por una sola vez (prestaciones a tanto alzado)» [FJ 3.b)].

Tampoco es relevante para mantener la diferente naturaleza de las ayudas comunitarias y de las pensiones no contributivas el diferente origen presupuestario de cada una de ellas. La doctrina constitucional, al someter el régimen jurídico anejo al gasto al sistema de distribución de competencias, lo que se hace es concebir la acción de fomento como una atribución instrumental de las competencias sustantivas; competencias sustantivas en torno a las pensiones no contributivas que, en el caso de la Comunidad Autónoma, pueden proceder, según se estime, de su competencia exclusiva en asistencia social o de su competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de Seguridad Social. Como veremos más adelante, el hecho de que los fondos procedan del presupuesto comunitario resultará relevante en el caso de que se considere que las ayudas forman parte del título competencial en Seguridad Social, pero no, como he dicho, para determinar si forman parte o no de esta materia.

Por las razones dichas, considero técnicamente incorrectos y artificiosos los criterios sobre los que el TC fundamenta el carácter asistencial de las ayudas comunitarias, basándose principalmente en sus diferencias con las pensiones no contributivas. Constituye, por lo demás, la solución perfilada por nuestro Alto Tribunal una solución *ad casum*, que califica a las ayudas cuestionadas de propias de asistencia social por sus características técnicas, sin resolver la naturaleza de posibles complementos autonómicos a prestaciones no contributivas con carácter permanente en el tiempo (FJ 9).

### 3. SEGURIDAD SOCIAL (ART. 149.1.17.ª CE) Y ASISTENCIA SOCIAL (ART. 148.1.20.ª CE): DELIMITACIÓN COMPETENCIAL

Corresponde ahora establecer los criterios que permitan deslindar las materias asistencia y Seguridad Social, para posteriormente calificar la naturaleza de las ayudas controvertidas; naturaleza que, como he afirmado, coincidirá con la correspondiente a las prestaciones no contributivas. Veremos en primer lugar los criterios desarrollados por la doctrina constitucional, para luego analizar la cuestión desde nuestro punto de vista.

#### a) *Delimitación competencial según la doctrina constitucional*

Para perfilar el concepto de Seguridad Social presente en el artículo 149.1.17.ª CE, diferenciado del de asistencia social del artículo 148.1.20.ª CE, el TC se remite a lo que establezca la legislación general. Se concibe la Seguridad Social como un sistema de configuración legal donde la incorpo-

ración o no de medidas hasta el momento asistenciales depende de la voluntad legislativa.

Así se pronunció en la STC 76/1986, de 9 de junio. En este sentido señala que «De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él» que es a la que se refiere el artículo 148 CE (1). «En el momento actual —con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección— es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (FJ 6). Por tanto, el carácter contributivo es el criterio delimitador de la competencia en Seguridad Social, pero sólo mientras el legislador estatal así lo siga manteniendo.

En coherencia con esta doctrina constitucional, resulta indiscutible la legitimidad constitucional de establecer por el gobierno de la Nación pensiones no contributivas a partir de su título competencial en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE). Y así se hizo por Ley 26/1990, de 20 de diciembre. Se trataba aquí de la promulgación de una normativa estatal, basada en un título competencial específico delimitado legislativamente, sobre una materia, las pensiones no contributivas, asumida previamente por las CCAA en ejercicio de su competencia exclusiva en asistencia social, definida a partir de parámetros preexistentes.

Y esta legitimidad constitucional de la regulación estatal de las pensiones no contributivas a partir del título competencial de Seguridad Social será confirmada por la STC 239/2002, de 11 de diciembre. Admite este Sentencia que históricamente y en el momento constituyente la diferencia entre la Seguridad Social y la asistencia social radicaba en que la primera se condicionaba a la previa contribución de sus beneficiarios y no así la segunda. Pero considera que el artículo 41 CE introduce un cambio innovador, consistente en lo esencial en la estatalización de la Seguridad Social. Es decir, que es el artículo 41 CE el que permite que el título competencial en materia de Seguridad Social sea delimitado legislativamente (FFJJ 3 y 5).

Hasta este momento el TC se limita a fundamentar una doctrina ya sostenida, como hemos visto, en sentencias precedentes. Lo que no podía deducirse hasta ahora era si la ampliación legislativa que se hiciera de la materia Seguridad Social suponía una merma o no del ámbito material históricamente propio de la asistencia social.

(1) La STC 146/1986, de 25 de noviembre, también concibe el concepto de «Asistencia Social» constitucionalmente utilizado como «una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social» a partir de, no ya la legislación española, sino siguiendo la pauta de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea (FJ 2).

¿Debe permitirse que el legislador utilice criterios discrecionales para definir, no sólo el ámbito material de la Seguridad Social, sino también el de la asistencia social? O, lo que es lo mismo: ¿La incorporación legislativa de pensiones no contributivas en la Seguridad Social excluye las mismas del ámbito material de la asistencia social?

Es aquí donde la Sentencia niega que la ampliación material de las situaciones de necesidad cubiertas por la Seguridad Social pueda suponer una merma o restricción del ámbito material de la asistencia social. Al legislador no le está permitido definir el ámbito material de la asistencia. Lo que varía de la misma, a partir de la incorporación de las pensiones no contributivas en el ámbito de la Seguridad Social, es su concepción como técnica de protección fuera del sistema de Seguridad Social. Existe, afirma, actualmente una asistencia social «interna» al sistema de Seguridad Social y otra «externa» de competencia exclusiva de las CCAA (FFJJ 5, 6 y 7) (2). Y ello a pesar de que la STC 171/1998, de 23 de julio, posterior ya a la ampliación material de la Seguridad Social, siguiera caracterizando a la asistencia social como «técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otras afines o próximas a ella» (FJ 3).

Ya en la doctrina se había propuesto una solución semejante, según la cual, frente a una delimitación legislativa excluyente de las materias de asistencia y Seguridad Social, para justificar la inclusión de medidas asistenciales en el concepto de Seguridad Social del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE, entiende que se trata de dos títulos competenciales (el de Seguridad Social y el de asistencia social), que han sido atribuidos a distintos Entes territoriales, y que recaen sobre un mismo objeto (pensiones no contributivas) (3).

Para resolver el concurso de normas por la superposición de títulos competenciales que en estas prestaciones se daría utiliza el TC el criterio de «no interferencia» ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (FJ 7). Y esta «no interferencia» la fundamenta en unas, como hemos dichos más arriba, artificiosas diferencias entre las ayudas controvertidas y las pensiones no contributivas (FJ 8).

(2) Expresamente en contra se manifiesta Vicente Conde Martín de Hijas en su voto particular (FJ 4), para quien la ampliación material de un título implica la reducción del otro, manteniéndose en consecuencia la concepción de la asistencia social como una técnica de protección fuera de la Seguridad Social.

(3) Vid. Á. GARCÉS SANAGUSTÍN: *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, ob. cit., págs. 176-180; J. M. BAÑO LEÓN y R. DE LORENZO GARCÍA: «Las actividades sociales y humanitarias en la Constitución y en la legislación autonómica», en R. DE LORENZO GARCÍA et al.: *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, La Ley, Madrid, 1991, págs. 129 y ss.

b) *Delimitación competencial a partir del principio contributivo*

Falla, desde mi punto de vista, el presupuesto del que parte la doctrina constitucional para plantear la cuestión como superposición de títulos competenciales en juego. En esta propuesta, para justificar que el ámbito material del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE es el definido legislativamente, y en la práctica, ampliable a materias asistenciales, se alega el artículo 41 CE.

En primer lugar no me parece que pueda atribuirse al legislador estatal una función de delimitación de los ámbitos materiales de las competencias. La Constitución en ningún momento ha remitido a estas normas legales para que cumplan esta función. La incorporación que esta práctica supone de una norma subconstitucional en el bloque de constitucionalidad no puede considerarse, por tanto, en este caso, exigida por la Constitución (4).

Y esto resulta independiente de si, como afirma el voto particular de Vicente Conde Martín de Hijas, el ámbito material abarcable por la Seguridad Social era ya de libre configuración legal antes de aprobarse la Constitución y no a partir del artículo 41 de la misma. En ningún caso podrá admitirse que el ámbito material de un título competencial definido en la Constitución sea contingente o, lo que es lo mismo, que exista una «concepción progresiva y evolutiva de la Seguridad Social». El ámbito material de la Seguridad Social del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> es aquel que se quiso instituir en el momento constituyente y no algo sometido a variaciones.

Para conocer el contenido de este concepto no creemos que pueda acudirse al artículo 41 CE. Cuando el artículo 41 CE se refiere al «régimen público de Seguridad Social» no se refiere, en efecto, sólo al sistema de protección social bismarkiano vinculado al trabajo. El artículo 41 CE prevé un único sistema de previsión social encargado a los «poderes públicos», destinado a garantizar a todos los ciudadanos, sean o no trabajadores, la satisfacción de un mínimo vital, similar a los sistemas de previsión pública única previstos en el ámbito anglosajón. A esta conclusión puede llegarse tras analizar la interpretación que a lo largo del proceso de elaboración de nuestra Norma Fundamental se da a la palabra «asistencia» mencionada en dicho artículo.

---

(4) *Vid.* en el mismo sentido M. VAQUER CABALLERÍA: *La acción social. Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002, pág. 96. En opinión de RUBIO LLORENTE: «La interposición de normas subconstitucionales en el juicio de constitucionalidad de la Ley sólo es posible cuando viene exigida por la Constitución y es necesaria siempre que ésta la impone, con independencia de que la recuerde o no otra norma legal» (F. RUBIO LLORENTE: «El bloque de constitucionalidad», *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor García de Enterría*, vol. I, *El ordenamiento jurídico*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 19).

Pero no es este artículo el delimitador de las competencias del Estado y de las CCAA en la materia, como bien afirma la STC 239/2002 (FJ 3). Mientras que el constituyente se refirió al redactar el Capítulo III del Título I CE a un sistema global de protección, multicompreensivo de las medidas vinculadas al mundo laboral y de las medidas asistenciales, cuando llegó la hora de delimitar competencias entre el Estado y las CCAA distinguió dos ámbitos materiales diferentes: la Seguridad Social, sobre la cual atribuyó al Estado determinadas competencias en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE; y la asistencia social, atribuida en exclusiva al legislador autonómico en el artículo 148.1.20.<sup>a</sup> CE.

Son por tanto diferentes los conceptos de Seguridad Social que se manejan en el artículo 149 CE, dirigido a establecer una distribución competencial, del manejado en el artículo 41 CE, que se limita a establecer un principio rector de las actuaciones de los poderes públicos en general. La identificación de tales conceptos resulta artificiosa cuando la propia Constitución, en función de la finalidad a la que está llamado el precepto en cuestión, los distingue.

Para conocer el concepto de Seguridad Social manejado en el Título VIII de la Constitución, que se distingue del concepto de asistencia social, debemos enmarcar las diferencias entre ambas materias en el momento constituyente.

Como afirma la propia STC 239/2002, «la noción de nuestro Derecho positivo en el momento de aprobarse la Constitución acerca del régimen de Seguridad Social se sustentaba en la cobertura de riesgos de carácter contributivo, no incluyendo en su ámbito la atención a otras situaciones de necesidad» (FJ 3). O más adelante cuando dice, «tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de asistencia social» (FJ 5).

Es por tanto el principio contributivo el que distingue ambos ámbitos materiales. Este era el criterio de distinción en el momento de aprobarse la Constitución, sin que esto lo desvirtúe el hecho de que, como afirma el voto particular de Vicente Conde Martín de Hijas, ya se preveían en el ámbito de la Seguridad Social prestaciones no vinculadas al principio contributivo. Hay que tener en cuenta que el tipo de prestaciones al que se refiere eran y son servicios complementarios que se otorgan a las personas incluidas en el campo de aplicación de la Seguridad Social y a los familiares y asimilados que de ellas dependan. Se trata, en definitiva, de beneficiarios que se definen en relación con el principio contributivo.

En definitiva, el concepto de Seguridad Social manejado por el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE se refiere al sistema de protección social bismarkiano vinculado al trabajo. Además, sólo desde el concepto contributivo de la Seguridad Social puede entenderse el mantenimiento de la unidad de caja del sistema que proclama el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE, unidad que sólo afecta a los fondos procedentes de las cotizaciones sociales y a las prestaciones cubiertas principalmente por ellas.

#### 4. LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS AYUDAS COMUNITARIAS COMPLEMENTARIAS A LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA POSIBLE SOLUCIÓN AL CONFLICTO

Si es el principio contributivo el que distingue los ámbitos materiales referidos en los títulos de asistencia y Seguridad Social, no debería considerarse adecuada la regulación estatal de pensiones no contributivas en virtud del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE, ya que las mismas se incluirían en la competencia exclusiva de las CCAA en materia de asistencia social (art. 148.1.20.<sup>a</sup> CE) (5). Eso no implica necesariamente la inconstitucionalidad de las pensiones no contributivas estatales, ya que entiendo que podría hacerse uso en este caso de un título de carácter transversal como es el polémico artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE, como advierte el Letrado de la Junta de Andalucía en sus alegaciones (6).

Es cierto que esta conclusión deriva de un deslinde competencial entre la Seguridad Social y la asistencia social que no se corresponde con el seguido por la doctrina constitucional, como hemos visto. Pero, desde mi punto de vista, tampoco es consecuente con una doctrina que mantiene la inclusión de las pensiones no contributivas en el ámbito de la Seguridad Social, la calificación asistencial de unas ayudas que se aprueban con el expreso objetivo, no de crear ayudas asistenciales cuyos beneficiarios puedan coincidir en parte con los de las pensiones no contributivas, sino de complementar precisamente éstas.

La delimitación jurisprudencial entre Seguridad social y asistencia social debería haber conducido a analizar la legitimidad constitucional de las ayudas comunitarias a partir del título competencial en Seguridad Social

(5) En este mismo sentido *vid.* M. VAQUER CABALLERÍA: *La acción social. Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho*, ob. cit., págs. 97-101.

(6) No entro aquí en la interpretación del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE, como tampoco lo hace la STC 239/2002, de 11 de diciembre. Su estudio exigiría una profundización que rebasa el alcance de este breve comentario. Me remito a este respecto a mi libro «Estado social y descentralización política», Civitas, Madrid, 2003.

(art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE), y no desde el de asistencia social como hace la STC 239/2002.

En virtud de este artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE, el Estado tiene competencia sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social.

La jurisprudencia distingue entre la Seguridad Social y su régimen económico como materias competencialmente distintas (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

En materia de régimen económico de la Seguridad Social, el Estado tiene todas las potestades normativas (STC 27/1983, de 20 de abril, FJ 1). Pero además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6). Como señala la STC 124/1989, de 7 de julio:

«El designio perseguido con el acantonamiento del “régimen económico” dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un “régimen público”, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución). Debe tenerse en cuenta a este propósito que en el momento de aprobarse la Constitución había sido ya creada la Tesorería General de la Seguridad Social para hacer efectivos los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja, y este dato resulta relevante para la correcta interpretación del artículo 149.1.17.<sup>a</sup>, en la medida en que, como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional, la mención separada del “régimen económico” como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas» (FJ 3).

Esta materia está pues atribuida en su totalidad a la competencia estatal, en exclusiva.

La atribución al Estado de competencias exclusivas sobre el régimen económico de la Seguridad Social preserva la vigencia efectiva de los principios de caja única y solidaridad financiera. De acuerdo con estos criterios, corresponde de modo exclusivo al Estado, además de todas las funciones ejecutivas relativas al patrimonio de la Seguridad Social (7), la gestión de

(7) Como por ejemplo la gestión y control de la cotización, la recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social, el aplazamiento y frac-

sus fondos con destino al pago de las prestaciones económicas resultantes de su acción protectora a través del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

Todo lo que no se incluya estrictamente en el régimen económico de la Seguridad Social, se regirá por el esquema bases estatales/desarrollo comunitario.

Desde mi punto de vista y en contra de lo que señala la STC 239/2002 [FJ 8.d)], las prestaciones no contributivas estatales, y por extensión las ayudas autonómicas, no se incluyen en el régimen económico de la Seguridad Social, de competencia exclusiva estatal, sino que se incluyen en el esquema bases/desarrollo.

El hecho de que los fondos de estas prestaciones procedan de la imposición general y no, como en el resto de prestaciones del sistema de Seguridad Social, básicamente de las cotizaciones, impide aplicar a las mismas el régimen de exclusividad estatal. Significativo resulta al respecto el que la gestión de este tipo de pensiones sea, a diferencia de las contributivas, descentralizada. Si estuvieran incluidas en el régimen económico y afectaran a la «caja única» no habría el Gobierno central admitido, como lo ha hecho, una gestión descentralizada y no a través del INSS.

Pero, además, no puede alegarse el criterio de «caja única» desde el momento en el que los fondos utilizados para los complementos autonómicos no procedan del patrimonio estatal. En este sentido estamos de acuerdo con lo afirmado por el Alto Tribunal [STC 239/2002, FJ 8.d)]. Con esto quiero señalar que, desde mi punto de vista, incluso si se tratara de complementar prestaciones contributivas, en el momento en el que son los fondos propios de la CA, procedentes de la imposición, y no los fondos procedentes de las cotizaciones sometidos al sistema de «caja única», los que aumentan la prestación, la actuación queda enmarcada igualmente en el esquema bases/desarrollo del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> CE, con la consiguiente, por lo que ahora diremos, capacidad de mejora por parte de las CCAA.

La competencia regulativa definida como «legislación básica» reclama que para la íntegra regulación de una cierta materia se complementen el legislador estatal y el autonómico, gozando cada uno de ellos de exclusividad en su ámbito propio (STC 71/1983, FJ 2), de manera que ni las CCAA pueden contravenir la «regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación» en que consisten las bases, ni a éstas les está permitido adquirir «tal

---

cionamiento de las cuotas, la disponibilidad directa sobre esos fondos propios a través de la Tesorería General de la Seguridad Social o la potestad sancionatoria sobre las infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social (*vid.* SSTC 124/1989, de 7 de julio, FFJJ 5 y 6; 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 8).

grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad» (STC 1/1982, FJ 1), pues las bases estatales deben permitir «opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es, en estos supuestos, de carácter reglamentario» (STC 32/1981, FJ 5).

La atribución al Estado de competencias normativas básicas en la Seguridad Social, tal y como estas competencias se han configurado, además de asegurar una regulación común en todo el territorio nacional, hace depender el alcance de la misma de criterios de discrecionalidad política. Y en este sentido es claro que la cuantía de las prestaciones no contributivas puede y ha sido constituida como básica.

Pero, a partir de esta cuantía básica o mínima, común denominador en todo el territorio nacional, las CCAA que tengan reconocida su competencia de desarrollo de las bases en materia de Seguridad Social, en virtud de la potestad normativa que implica la misma, tendrán como opción política la capacidad de mejorarla.

Los inconvenientes referentes a la desigualdad fáctica entre las CCAA que puede provocar el incremento cuantitativo de las pensiones no contributivas, y que tanto preocupan a los votos particulares formulados a la STC 239/2002, quedan ampliamente compensados con las ventajas que ello reporta. El que una Comunidad Autónoma aumente una pensión, además de impulsar la igualdad efectiva entre sus ciudadanos, puede servir de referencia a los restantes entes territoriales y, en última instancia, acelerar el desarrollo del derecho en cuestión. La quiebra del principio de igualdad resultaría ser meramente coyuntural. Ejemplos fehacientes de este proceso son leyes como las que aprueban las rentas mínimas de inserción.

De ahí que sea precisamente en este ámbito, en el ámbito de los derechos sociales, donde los Parlamentos de las CCAA pueden desarrollar sus mejores virtualidades, para así favorecer «la construcción de unos nuevos hechos diferenciales, pero ahora no basados en más que discutibles legitimidades históricas sino en efectivas y diversas venturas para los ciudadanos que viven en una comunidad autónoma y democrática» (8). En palabras de Stern, desde la libertad no cabe mirar sino con simpatía las pequeñas diferencias que en esta materia puedan producirse (9).

(8) M. CONTRERAS CASADO: «Notas sobre el legislador autonómico de los derechos sociales, económicos y culturales (el caso aragonés)», ob. cit., pág. 457.

(9) K. STERN: «Pluralismo territorial y derechos fundamentales», en el vol. *Pluralismo territorial en la República Federal Alemana*, MAP, Madrid, 1989, pág. 79.