



__ LOS COMPLEMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS: UN IMPULSO A UN NUEVO MODELO DE ASISTENCIA SOCIAL

__ SUPPLEMENTARY PAYMENTS FROM THE SELF-GOVERNING REGIONS TO THE SOCIAL SECURITY BENEFITS: A BOOST TO A NEW MODEL OF SOCIAL WORK

Manuel Carrasco Durán

Profesor titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla



sumario // summary

1 ■ LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA ESTABLECER, REGULAR Y CONCEDER AYUDAS ECONÓMICAS COMPLEMENTARIAS A LOS BENEFICIARIOS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS / SELF-GOVERNING REGIONS COMPETENCIES TO SET UP, REGULATE AND GRANT SUPPLEMENTARY ECONOMIC AID TO THE BENEFICIARIES OF REGIONS TO THE SOCIAL SECURITY BENEFITS

2 ■ LA DIFÍCIL PERIPECIA DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE AYUDAS COMPLEMENTARIAS A PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS / THE DIFFICULT VICISSITUDES OF THE SELF-GOVERNING REGIONS REGULATIONS ON SUPPLEMENTARY PAYMENTS TO SOCIAL SECURITY BENEFITS

3 ■ REPERCUSIÓN REAL DE LAS AYUDAS COMPLEMENTARIAS A LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS, BALANCE DE LA PRÁCTICA Y CONCLUSIONES / REAL EFFECTS OF SUPPLEMENTARY PAYMENTS ON SOCIAL SECURITY BENEFITS: BALANCE OF ITS PRACTICE AND CONCLUSIONS

resumen//summary

Los complementos de las Comunidades Autónomas a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez son asignaciones económicas reguladas y otorgadas por aquéllas a quienes tienen la condición de beneficiarios de tales pensiones con arreglo a las normas que las regulan y que se caracterizan por tener naturaleza extraordinaria y agotarse en un pago único a cargo de los presupuestos de las propias Comunidades Autónomas. El presente trabajo versa sobre el régimen competencial de este tipo de asignaciones económicas y sobre la trascendencia real de la actividad de las Comunidades Autónomas de cara a preverlas y otorgarlas.

Como es conocido, la controversia acerca de si las competencias de las Comunidades Autónomas alcanzaban la facultad de prever complementos económicos cuyos destinatarios fueran los beneficiarios de pensiones no contributivas fue resuelta por la STC 239/2002. La cuestión central es definir la materia "asistencia y servicios sociales" que constituye el objeto de la competencia autonómica y delimitarla respecto de la materia "Seguridad Social", acerca de la cual corresponde al Estado la competencia para establecer la legislación básica y régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades.

The supplementary payments to social security benefits for retirement or disability in the Self-governing Regions are benefits regulated and granted by those Self-governing Regions to the people who fulfil the requirements to become beneficiaries of the social security benefits in accordance with the regulations that regulate them, and which are characterised because they are extraordinary in their nature and because they run out in a single payment charged to these Self-governing Regions budget. This work deals with the regulations about the competencies of this type of benefits and with the true proceedings on the part of the Self-governing Regions so as to anticipate and grant them.

As it is well known, the controversy about whether or not the Self-governing Regions competencies reached the authority to anticipate supplementary payments whose beneficiaries were the beneficiaries of social security benefits was solved by the STC 239/2002. (Constitutional Court Sentence). The main issue here is to give a definition to the subject "social work and social services" which are the object of the self-governing region competencies, and to specify this subject with respect to the subject "Social Security" whose basic laws and the economic regulations are drawn by the Central Government but without detriment to its implementation by the Self-governing Regions.

Palabras Clave:

- Pensiones.
- Comunidades Autónomas.
- Pensiones no contributivas.
- Ayudas complementarias a pensiones no contributivas.

Key Words:

- Pensions.
- Self-governing Regions.
- Social Security Benefits.
- Supplementary payments to Social Security Benefits.

Los complementos de las Comunidades Autónomas a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez son asignaciones económicas reguladas y otorgadas por aquéllas a quienes tienen la condición de beneficiarios de tales pensiones con arreglo a las normas que las regulan¹ y que se caracterizan por tener naturaleza extraordinaria y agotarse en un pago único a cargo de los presupuestos de las propias Comunidades Autónomas.

En el presente trabajo trataremos sobre el régimen competencial de este tipo de asignaciones económicas y sobre la trascendencia real de la actividad de las Comunidades Autónomas de cara a preverlas y otorgarlas.

1 ■ LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA ESTABLECER, REGULAR Y CONCEDER AYUDAS ECONÓMICAS COMPLEMENTARIAS A LOS BENEFICIARIOS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Como es conocido, la controversia acerca de si las competencias de las Comunidades Autónomas alcanzaban la facultad de prever complementos económicos cuyos destinatarios fueran los beneficiarios de pensiones no contributivas fue resuelta por la STC 239/2002. Esta sentencia resolvió dos conflictos de competencia presentados por el Gobierno del Estado frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 28 de diciembre, por el que se

¹ Las prestaciones no contributivas fueron establecidas por la Ley 26/1990, de 22 de diciembre. Actualmente, se encuentran reguladas en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

establecían ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, y 62/1999, de 9 de marzo, de modificación del anterior. El primero de los Decretos citados previó, en efecto, ayudas económicas complementarias, personales e intransferibles, consistentes en un pago único de 9.395 pesetas y de carácter extraordinario, ya que su vigencia quedaba limitada al ejercicio de 1999. Beneficiarios de estas ayudas eran los titulares de pensiones de jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, que tuvieran esta condición al menos durante los tres meses inmediatamente anteriores a la fecha establecida para el pago de ellas² y que tuvieran su residencia habitual en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La sentencia entendió que estas ayudas económicas se encuadraban en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre asistencia y servicios sociales, que se deriva del artículo 13.22 de su Estatuto de Autonomía, sobre la base de lo previsto en el artículo 148.1.20 de la Constitución, y, por lo tanto, declaró que correspondía a dicha Comunidad Autónoma la competencia para establecer, regular y conceder estas ayudas.

La cuestión central que plantea el problema es definir la materia «asistencia y servicios sociales» que constituye el objeto de la competencia autonómica y delimitarla respecto de la materia «Seguridad Social», acerca de la cual corresponde al Estado la competencia para establecer la legislación básica y régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de

sus servicios por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.17 CE). En efecto, la delimitación de la materia objeto de una y otra competencia es clave porque debería ser el elemento que determinara qué tipo de ayudas públicas integra el ámbito de cada una, pero, al mismo tiempo, ambos conceptos revisten unos caracteres especiales, derivados de la evolución dinámica de las instituciones a las que se refieren, que hacen que su delimitación se vuelva especialmente difícil y que su articulación, por vía de la interpretación constitucional, tenga también notas peculiares³.

La STC 239/2002 asume un criterio de interpretación histórico para definir desde un punto de vista jurídico el término «Seguridad Social», como ha sido método corriente en su jurisprudencia a la hora de definir las materias competenciales⁴. Para ello, parte de una especulación acerca del concepto de Seguridad Social dominante en el momento en que se elaboró y aprobó la Constitución, es decir, del concepto que sobre esta materia pudo tener el constituyente, y acude a la legislación vigente en el momento de aprobarse la Constitución. De este manera, la sentencia llega a la conclusión de 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). Es decir, la sentencia considera que las prestaciones que constituyen el contenido que presta al sistema estatal de Seguridad Social su carácter específico son las tradicionales pensiones contributivas, en las que prima concepto de aseguramiento

2 En realidad, el Decreto adolece de un defecto técnico en el párrafo primero de su artículo 5, ya que señala como requisitos para ser beneficiarios de estas ayudas el de ser titular de una pensión no contributiva de jubilación e invalidez y el de «tener esta condición al menos durante los tres meses inmediatamente anteriores a la fecha establecida en el artículo 3 para el pago de las mismas», pero el artículo 3 del Decreto solamente establece la cuantía de las ayudas y que se abonarán mediante un pago único.

3 Sobre el tema, en general, *vid.* J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA; «El Estado social como Estado autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional*, 3 (1999), 61 y ss., G. MAESTRO BUELGA y M. A. GARCÍA HERRERA; *Marginación, Estado social y prestaciones autonómicas*, Cedecs, Barcelona, 1999, E. CARMONA CUENCA; *El Estado social de Derecho en la Constitución*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000, E. SÁENZ ROYO; *Estado social y descentralización política*, Civitas, Madrid, 2003.

4 C. VIVER I PI-SUNYER; *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1987, págs. 136 y ss.

de determinados riesgos a través del pago de cotizaciones de la persona asegurada, dentro de un mecanismo que se asemeja al del aseguramiento privado, si bien se diferencia del mismo debido a los aportes de financiación pública al mismo por parte del Estado y al principio de solidaridad nacional que preside la asignación de prestaciones a los beneficiarios de las mismas.

Por contraste, la materia «asistencia social» quedaría configurada por las prestaciones destinadas a subvenir situaciones de necesidad no cubiertas por el esquema de aseguramiento contributivo y de cobertura de riesgos concretos al que obedecen las pensiones que configuran el contenido que presta al sistema de Seguridad Social su identidad característica. Es decir, prestaciones cuyo sostenimiento se produce «al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (STC 76/1986, FJ 7).

Ciertamente, y al contrario de lo que se le ha criticado⁵, la sentencia no ha mantenido una concepción estática de la Seguridad Social y ha contemplado la evidencia de que, a lo largo del tiempo, el sistema de Seguridad Social ha extendido su cobertura a otros beneficiarios y a situaciones de necesidad que no obedecen al esquema contributivo y de cobertura de riesgos producidos, proceso al cual dio un impulso decisivo el establecimiento de las prestaciones no contributivas mediante la Ley 26/1990, de 22 de diciembre. En la actualidad, señala la sentencia, «la Seguridad Social se configura como una "función de Estado"⁶ para atender situaciones de necesidad que pueden ir más allá de la cobertura contributiva de la que el propio sistema partía» (FJ 3),

lo que entronca con la definición de la Seguridad Social que se prevé en el artículo 41 de la Constitución.

Es patente, en fin, que el sistema de Seguridad Social se ha expandido hasta abarcar, por medio de las pensiones no contributivas, la cobertura de situaciones de necesidad no cubiertas en el momento de aprobarse la Constitución y que, hoy en día, pueden encuadrarse en el concepto de «asistencia social». De hecho, ya en el mismo momento de aprobación de la Constitución el artículo 36 del Decreto 2065/1974, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Seguridad Social, preveía unas prestaciones bajo la denominación de «asistencia social». Esto es significativo, por una parte, del carácter dinámico y de la tendencia expansiva del sistema de Seguridad Social, ya que estas prestaciones de la Seguridad Social se asignaban a «las personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellos dependan», en coherencia con lo previsto ya en la base segunda de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, pero también, por otra parte, del principio contributivo sobre el que se construye el sistema de Seguridad Social, puesto que, finalmente, también dichos familiares o asimilados están delimitados sobre la base de las personas incluidas en el campo de aplicación ordinario de la Seguridad Social.

En fin, como reconoce la sentencia, puede distinguirse una asistencia social interna al sistema de la Seguridad Social que obedece al carácter dinámico y expansivo de dicho sistema, la cual queda configurada por las prestaciones de la Seguridad Social ajenas al esquema contributivo y de asegura-

5 *Vid.* el voto particular del magistrado Vicente Conde y también C. MOLINA NAVARRETE; «"Polvos y lodos": complementos autonómicos a pensiones no contributiva ¿fraude constitucional o justicia social? (Reflexiones a propósito del nuevo artículo 38.4 de la LGSS)», *Relaciones Laborales*, tomo II (2004), 444.

6 También ha sido criticada esta caracterización de la Seguridad Social como función de Estado a partir del artículo 41 de la Constitución con el argumento de que la Seguridad Social ha sido un sistema público desde sus orígenes (*vid.* el voto particular del magistrado Vicente Conde), pero tal entendimiento puede admitirse si se considera que lo que se quiere decir es que el artículo 41 de la Constitución contempla a la Seguridad Social como un mecanismo mediante el cual el Estado asume la tarea de cubrir, en general, situaciones de necesidad, más allá del carácter contributivo que marcó el surgimiento del sistema de la Seguridad Social.

miento de riesgos y destinadas a subvenir a situaciones de necesidad no cubiertas por las pensiones que obedecen al citado esquema, y una asistencia social externa al sistema de la Seguridad Social, integrada por otras ayudas cuya prestación no está prevista por las normas reguladoras de dicho sistema.

Sin embargo, la anterior distinción deja sin resolver aún la cuestión acerca de la especificidad de la asistencia social frente a las prestaciones de la Seguridad Social, lo que, a su vez, nos aboca a la cuestión relativa a determinar cuál es la naturaleza de las prestaciones no contributivas del sistema⁷. El tratamiento de esta cuestión se resiente de la considerable confusión conceptual de la que adolecen las normas y que se refleja en la propia doctrina que ha tratado el tema. Por centrarnos en el tratamiento legislativo más reciente de la cuestión, y para empezar, la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, de acuerdo con el artículo 38 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, incluiría tanto las prestaciones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva como las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente, y los beneficios de la asistencia social que puedan otorgarse como complemento de dichas prestaciones. Igualmente, tras la acción sucesiva de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, y de la Ley 4/2005, de 22 de abril, se incluye en la acción protectora del sistema cualquier prestación de carácter público que tenga como

finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, pero sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que, en el ejercicio de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas. En fin, el sistema de la Seguridad Social engloba los que el Real Decreto Legislativo denomina beneficios de la asistencia social, junto con las prestaciones de servicios sociales, por lo que la cuestión debe ser replanteada en el interior del propio sistema y en términos de distinguir qué singulariza estos beneficios y prestaciones respecto a las demás prestaciones de la Seguridad Social.

La especial dificultad de resolver esta cuestión se acentúa cuando se advierte que las modalidades no contributivas de las prestaciones de la Seguridad Social han sido excluidas por el Real Decreto Legislativo, al menos formalmente, del ámbito de la asistencia social. En fin, resolver la cuestión apuntada exige diferenciar dos planos. Desde el plano normativo, incluir unas prestaciones en el ámbito de la asistencia social o no depende de consideraciones solamente políticas. En efecto, existen, incluso, prestaciones, como el subsidio de garantía de ingresos mínimos y los salarios mínimos de protección previstos en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, las prestaciones con cargo al antiguo Fondo Nacional de Asistencia Social a ancianos y a enfermos incapacitados para el trabajo del Real Decreto 2620/1981, de 14 de julio, las pensiones asistenciales de la Ley 45/1960, de 21 de julio, las ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación a favor de los emigrantes españoles no residentes en

7 Según P. MORGADO PANADERO; «Una nueva aproximación entre la Seguridad Social y la asistencia social: la STC 239/2002», *Relaciones Laborales*, tomo II (2005), 44, la Ley 26/1990 tiene importancia porque hasta el momento de su aprobación «la frontera entre la Seguridad Social y la Asistencia social estaba claramente delimitada, de modo que la primera se ocupaba de proteger a aquellos ciudadanos que eran o habían sido trabajadores, así como a sus familiares. Por el contrario, la Asistencia Social se encargaba de aquel sector de la población con escasez de recursos económicos y en situación de necesidad... La asistencia social era concebida como una fórmula residual y subsidiaria de la Seguridad Social». *Vid.*, sobre la repercusión de dicha norma, R. ESCUDERO; «Una norma de envergadura: La Ley de prestaciones no contributivas de Seguridad Social», *Relaciones Laborales*, tomo I (1991), 915 y ss.

España, convocadas anualmente (la última vez, por Orden Ministerial de 14 de febrero de 2005), las prestaciones asistenciales por ancianidad a favor de los emigrantes españoles del Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, las pensiones extraordinarias por invalidez y muerte y supervivencia derivadas de actos de terrorismo, creadas por la Disposición adicional vigésima octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, o las ayudas a los afectados del síndrome tóxico o a sus familiares, reguladas en los Reales Decretos 2289/1981, de 2 de octubre, y 2448/1981, de 19 de octubre, luego elevados a rango de Ley por la Disposición adicional cuarta de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, de las que se ha discutido si pertenecen o no al sistema de la Seguridad Social, pero que, incluso si se admite que no se integran en él, igualmente podrían haber quedado incluidos sin que se resintiera la naturaleza ni de tales ayudas ni de dicho sistema⁸. Sin embargo, desde el plano jurídico, es necesario identificar el contenido de la asistencia social y diferenciarla respecto de las prestaciones características del concepto prevalente de Seguridad Social desde consideraciones sustantivas, que atañan a la naturaleza y las características objetivas de una y otras, dejando a un lado, pues, consideraciones políticas que, a estos efectos, son meramente voluntaristas. Hay que tener en cuenta que la interpretación jurídica que estamos intentando llevar a cabo tiene como objeto las reglas de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que estas distinguen como materias competenciales las de Seguridad Social y de asistencia y servicios sociales. Por otra parte, en la interpretación jurídica se

debe operar con conceptos jurídicos que no tienen por qué coincidir exactamente con los que se derivan de la realidad o la naturaleza de las cosas, ya que la interpretación jurídica no busca explicar la realidad de las cosas, sino dar sentido a normas jurídicas⁹.

En este sentido, y a pesar de las críticas que ha recibido¹⁰, parece adecuado identificar el concepto de Seguridad Social con el mecanismo de aseguramiento contributivo y de riesgos que la ha caracterizado tradicionalmente. Es cierto que el carácter dinámico de la evolución del sistema de la Seguridad Social ha hecho que se añadan al mismo prestaciones que no obedecen estrictamente a dicho mecanismo, pero lo que da a aquél su nota específica, por contraposición a la actividad asistencial de las Comunidades Autónomas, consiste en aplicar el modelo contributivo como guía para ordenar las prestaciones propias de dicha modalidad. Por el contrario, las prestaciones destinadas a subvenir a necesidades sociales que no siguen el tradicional mecanismo contributivo de aseguramiento de riesgos integrarían el concepto jurídico objetivo de la asistencia social. Por ello, desde la perspectiva jurídica, y a efectos de aplicar las reglas de reparto de competencias, las pensiones no contributivas deben encuadrarse en la materia asistencia social, más allá de la calificación que, por motivos de conveniencia política, le asignen las normas. Serían estas pensiones, por lo tanto, parte de la asistencia social interna al sistema de la Seguridad Social, y, del mismo modo, prestaciones asumidas por la Seguridad Social en virtud de su carácter dinámico, que la ha llevado a cubrir situaciones de necesidad no abarcada por el mecanismo de aseguramiento contributivo y de riesgos que resulta específico de aquélla¹¹.

8 C. MOLINA NAVARRETE; cit., 433 y s. Para otros ejemplos de este tipo de prestaciones, puede verse la nota 23 del presente trabajo.

9 C. VIVER I PI-SUNYER; ob. cit., págs. 131 y ss.

10 Por todos, *vid.* C. MOLINA NAVARRETE; cit., 440.

11 No parece apropiado, sin embargo, acudir a la normativa y a la jurisprudencia de la Unión Europea para distinguir entre Seguridad Social y Asistencia Social, como hace F. GARCÍA NÚÑEZ-SERRANO; «Los complementos autonómicos: ¿Seguridad Social o Asistencia Social?», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 34 (2002), 144 y ss., a efectos de atribuir en

La cuestión competencial se centra, precisamente, en las prestaciones de asistencia social interna al sistema de la Seguridad Social. Estas prestaciones son, por un lado, parte del citado sistema y obedecen al carácter dinámico que tiene naturalmente el mismo, pero también son, por su naturaleza, prestaciones ajenas al esquema contributivo y de aseguramiento de riesgos que es característico de la Seguridad Social y, por lo tanto, les corresponde la definición de «asistencia social». La peculiaridad de la sentencia, en lo que se refiere al esquema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, reside en haber admitido un supuesto de competencias concurrentes, en el que sobre una misma materia competencial, la asistencia social, puede coincidir simultáneamente la acción del Estado y la de las Comunidades Autónomas, a través de prestaciones establecidas separadamente por cada uno de dichos entes que pueden tener idénticos beneficiarios y la misma finalidad, al estar destinadas a subvenir a las mismas situaciones de necesidad. Peculiaridad, hay que decir, que ya fue indicada de forma premonitoria por la STC 146/1986, FJ 5, que señaló que «en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado Social (a la vista de los principios rectores de política social incluidos en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución), las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, ni de otros entes públicos..., ni por parte de entidades privadas, que gozan además al respecto de una

esfera específica de libertad que consagra el inciso final del art. 41 de la Constitución, ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supra-comunitario, que puede corresponder al Estado.»

Con ello, el Tribunal Constitucional se aparta de su línea habitual, consistente en distinguir funciones que corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas ejercer de manera exclusiva a partir de sus respectivas competencias, aunque tales distintas funciones recaigan sobre un mismo objeto material. La sentencia, por el contrario, admite que el Estado y las Comunidades Autónomas concurren a subvenir, de manera autónoma y simultánea, a necesidades no cubiertas suficientemente mediante las prestaciones del sistema de la Seguridad Social. Ciertamente, esta concurrencia en la actuación del Estado y las Comunidades Autónomas sobre un mismo objeto material había sido afirmada por el Tribunal Constitucional con anterioridad expresamente en relación con la materia de cultura (art. 149.2 CE) y, aunque tácitamente, había sido admitida por algunas sentencias en relación con algunas actuaciones concretas¹², pero, en líneas generales, había tratado de ser evitada por el Tribunal Constitucional, ya que se aparta del esquema general de reparto de las competencias que viene empleando la jurisprudencia de aquél.

exclusiva al sistema de la Seguridad Social todas las prestaciones que la normativa europea en la materia considera propias de aquélla [vid. Reglamento (CE) 883/2004, de 29 de abril, sobre Coordinación de los sistemas de Seguridad Social]. Las definiciones de la normativa europea no condicionan las normas internas sobre reparto de competencias, de manera que, en cuanto aquélla pudiera afectar a prestaciones de las Comunidades Autónomas, solamente podría derivarse de ello la necesidad de que éstas respetaran lo previsto en la normativa europea al regular dichas prestaciones, pero no el traspaso de dichas prestaciones al ámbito exclusivo del Estado. Vid., en este sentido, la STC 79/1992, que sintetiza la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el tema.

Para F. J. FERNÁNDEZ ORRICO, *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2002, pág. 66, la diferencia esencial entre las prestaciones de ambas procedencias queda reducida a que para garantizar las prestaciones no contributivas ante los Tribunales habrá que acudir a la vía social, mientras que para esta nueva prestación autonómica se reclamará ante los órganos contencioso-administrativos, al igual que en la asistencia social.

¹² En materia de cultura, SSTC 49/1984, 11/1986, 106/1987, 153/1989 y 109/1996, entre otras. El mismo fenómeno se ha producido en la jurisprudencia cuando se ha tratado de determinar la Administración competente para llevar a cabo la

En efecto, por una parte no resulta posible excluir las prestaciones no contributivas características de la asistencia social del ámbito de la Seguridad Social, ya que es inherente al carácter dinámico de este sistema su tendencia a expandirse para dar respuesta a situaciones de necesidad externas al esquema contributivo y de aseguramiento de riesgos y el propio artículo 41 de la Constitución encomienda al régimen público de Seguridad Social subvenir a las situaciones de necesidad, en general, pero por otra parte no es posible apartar a las Comunidades Autónomas de su actuación de cara a subvenir, incluso, a las mismas situaciones de necesidad, ya que las prestaciones que no encajan en el esquema tradicional contributivo de las pensiones de la Seguridad Social no cambian su naturaleza de «asistencia social» por el hecho de que queden abarcadas por el sistema de Seguridad Social y, además, no sería admisible que el ámbito de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre asistencia y servicios sociales quedara a expensas de la actuación del Estado, con el riesgo, incluso, de quedar, prácticamente, vaciadas debido a dicha actuación¹³. No puede olvidarse a tal efecto, en primer lugar, que las Comunidades Autónomas han asumido tal competencia con el carácter de exclusiva, ni, en segundo lugar, que la sentencia adopta un concepto objetivo de lo que es asistencia social, que coincide con las prestaciones destinadas a cubrir necesidades sociales que no se articulan mediante el mecanismo de aseguramiento contributivo de riesgos que es particular del sistema de la Seguridad Social.

Por otra parte, la coincidencia de prestaciones sobre un mismo beneficiario es algo que no excluye la Constitución. El artículo 41 de la Constitución señala que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres, lo que se plasma en la realidad en el mutualismo no integrado en la Seguridad Social y en los Planes y Fondos de Pensiones, como instrumentos de las personas para asegurarse rentas complementarias a las prestaciones de la Seguridad Social asociadas a las mismas contingencias cubiertas por el sistema de la Seguridad Social. Se trata de fenómenos en cuya ordenación pueden intervenir las Comunidades Autónomas a través de sus competencias exclusivas sobre mutuas de previsión social no integradas en el sistema de la Seguridad Social y sobre desarrollo legislativo y ejecución en la materia de seguros, si bien el espacio para operar dentro de estas competencias se encuentra enmarcado por las normas del Estado dictadas en el ejercicio de sus competencias sobre bases de la ordenación de los seguros y bases de la planificación general de la actividad económica (arts. 149.1.11 y 149.1.13 CE) en el primer caso y de su competencia exclusiva sobre legislación mercantil y la relativa a las bases de la ordenación de los seguros en el segundo caso (arts. 149.1.6 y 149.1.11 CE)¹⁴. Y, si bien los anteriores instrumentos se encuentran singularizados por la característica de ser mecanismos de aseguramiento privados, con más razón parece que hay que afirmar la posibilidad de complementos a las pensiones del sistema de la Seguridad Social que tienen una cuantía más

ejecución de planes de reconversión industrial y de reindustrialización (STC 29/1986), se han precisado los criterios de reparto territorial de los recursos estatales destinados a la puesta en práctica de medidas de fomento y apoyo a las actividades económicas (STC 68/1996) y se ha determinado el régimen competencial de la realización de actuaciones en materia de protección civil (STC 123/1985).

13 Este es el riesgo de las interpretaciones que ponen el punto de distinción entre Seguridad Social y asistencia social en el ámbito objetivo de protección y reservan la asistencia social a la cobertura de situaciones de necesidad no asumidas por la Seguridad Social. *Vid.* P. MORGADO PANADERO; *cit.*, 44 y 46.

14 SSTC 86/1989, FJ 6, 220/1992, FJ 3, y 66/1998, FJ 1, entre otras, en relación con las mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de la Seguridad Social, y 206/1997, FJ 7, en cuanto a los Fondos y Planes de Pensiones.

reducida y de que tales complementos sean provistos por los poderes públicos.

El propio artículo 41 de la Constitución, en cuanto al régimen público de Seguridad Social, solamente, en palabras de la STC 206/1997, FJ 5, cuyo sentido acepta la STC 239/2002, «establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad y marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de aquélla», pero «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 han hecho referencia a los "poderes públicos", sin prejuzgar cuáles pueden ser éstos». Este artículo es importante, dado que la interpretación del concepto de Seguridad Social que hace la STC 239/2002 está directamente influida por él, de tal manera que el motor del elemento dinámico de la Seguridad Social pasa a ser, según dicha sentencia, la finalidad de proteger ante situaciones de necesidad que el artículo 41 asigna a

aquella, con independencia de que los afectados por tales situaciones hayan contribuido o no económicamente al sistema de la Seguridad Social con carácter previo¹⁵. Ahora bien, el artículo 41 de la Constitución no asigna competencias específicas, sino que, a efectos competenciales, tiene carácter neutro. Así, por una parte, las competencias que sobre el sistema de la Seguridad Social tengan el Estado y las Comunidades Autónomas vendrán dadas por las reglas competenciales sobre esta materia (art. 149.1.17 de la Constitución) y, por otra parte, el artículo es plenamente compatible con la actividad de protección de necesidades sociales característica de la materia de asistencia y servicios sociales, que es objeto de competencias exclusivas asignadas a las Comunidades Autónomas por las reglas competenciales de sus Estatutos de Autonomía. El resultado final pone el acento en el objetivo del artículo 41 de la Constitución, esto es, en cubrir las situaciones sociales de necesidad, para lo cual se admite la acción de cualquier instrumento, público o privado, y ente político-territorial, Estado o Comunidades Autónomas, que concurra a proveer la asistencia y prestaciones sociales para ello¹⁶.

15 Quizás resulte exagerado señalar que con esto se desvirtúa el carácter neutral a efectos competenciales del artículo 41 de la Constitución, como sugiere C. MOLINA NAVARRETE; cit., 441, pero, al menos, sí que este carácter adquiere un matiz fuertemente particular.

16 Una corriente doctrinal tiende a diferenciar dos conceptos de Seguridad Social: el del artículo 41 de la Constitución, que aludiría a la función de los poderes públicos de cara a cubrir situaciones de necesidad, pero sin definir una configuración determinada para la Seguridad Social ni conferir competencias a un ente público territorial de cara a proporcionar la asistencia y las prestaciones que prevé, y, por otro lado, el del artículo 149.1.17 de la Constitución, que se referiría a un determinado ente con una configuración específica, la Seguridad Social, con respecto al cual el Estado regula la asistencia y las prestaciones sociales que considere convenientes para contribuir a cubrir tales situaciones de necesidad, pero que es compatible con la actividad de asistencia social de las Comunidades Autónomas, y sin perjuicio de las competencias que sobre la misma Seguridad Social corresponden a aquéllas. El resultado es el mismo que el que se ha expuesto en el texto del presente trabajo, si bien parece que el Tribunal Constitucional ha entendido que el régimen público de la Seguridad Social al que alude el artículo 41 de la Constitución es el mismo que se menciona en el artículo 149.1.17 de la Constitución y que la admisión de la actuación de las Comunidades Autónomas en este campo proviene directamente de las competencias que han asumido sobre asistencia y servicios sociales, que serían compatibles con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, en tanto que dicha acción autonómica viene a perseguir los mismos objetivos que aquél asigna al régimen público de la Seguridad Social. Vid. J. VIDA SORIA; «La Seguridad Social en la Constitución de 1978», en AA. VV.; *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social, Madrid, 24-26 de marzo de 1983*, IELSS, Madrid, 1984, pág. 99, C. MOLINA NAVARRETE; cit., 435, E. SÁENZ ROYO; «Prestaciones no contributivas y Comunidades Autónomas. Un comentario crítico a la STC 239/2002, de 11 de diciembre», *Revista de Estudios Políticos*, 124 (2004), 272.

Pero quizás el dato más importante sea la nueva concepción de la asistencia social que se deriva de la STC 239/2002. Tradicionalmente se había entendido aquella como técnica de protección destinada a personas y situaciones de necesidad que quedaban fuera del sistema de la Seguridad Social, dentro de un concepto residual de la misma. Así, en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la STC 76/1986, FJ 6, había entendido la asistencia social como «un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de la población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias del sistema de Seguridad Social» y la STC 171/1998, FJ 3, la había definido como «técnica de protección fuera del sistema de Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otros afines o próximos a ella». Sin embargo, de la STC 239/2002 resalta, en primer lugar, la adopción de un concepto objetivo para definir la asistencia social, según el cual ésta queda definida por las prestaciones que escapan al mecanismo de aseguramiento contributivo y de riesgos típico del concepto clásico de Seguridad Social, lo que hace que se abandone el tradicional concepto residual de la asistencia social, ya que, incluso, se hace pasar por una de las notas características del Estado social la extensión de las prestaciones destinadas a subvenir a situaciones de necesidad, sin consideración a previas contribuciones de los beneficiarios de aquéllas al sistema de la Seguridad Social. En fin, el carácter dinámico de la propia Seguridad Social derivaría del dinamismo de la asistencia social a su cargo, y, de

igual manera, hay que admitir el carácter dinámico y expansivo de la asistencia social que las Comunidades Autónomas pueden prestar¹⁷. Incluso, dado el desarrollo de las prestaciones asistenciales de las Comunidades Autónomas, Molina Navarrete habla de la existencia de un «subsistema público de protección de situaciones de necesidad mediante prestaciones de servicios sociales» y considera la Seguridad Social y la Asistencia Social como «sistemas diferenciados y específicos, aunque conexos, de Protección Social¹⁸.»

Puede decirse, entonces, que la distinción entre prestaciones de la Seguridad Social y prestaciones de asistencia social de las Comunidades Autónomas no puede hacerse en razón de los beneficiarios, ya que, como se acaba de señalar, no es contradictorio con la Constitución que una persona acumule prestaciones procedentes de ambas, y tampoco en razón del tipo de necesidades cubiertas por una y otros, ya que ambas pueden también coincidir en la cobertura de los mismos factores de necesidad social si lo estiman conveniente.

El problema, en este marco, se traslada, entonces, a la cuestión de diferenciar entre Seguridad Social, entendida ahora en el sentido del conjunto de las prestaciones dispensadas por la misma, tanto contributivas como de asistencia y servicios sociales, y asistencia social proveniente de las Comunidades Autónomas, y entendida, por lo tanto, como asistencia externa al sistema de la Seguridad Social. La cuestión es verdaderamente difícil, dada la aproximación que,

17 Como señala C. MOLINA NAVARRETE; cit., 433, «ni uno solo de los criterios de delimitación conceptual entre "Asistencia Social" y "Seguridad Social"... resiste ahora ya una crítica rigurosa... La Seguridad Social conoce prestaciones típicas de la Asistencia Social -Seguridad Social "Asistencial"-, sean de nuevo -v. gr. pensiones no contributivas; subsidios por desempleo; rentas activas de inserción- o de viejo cuño -v. gr. asistencia social complementaria ex art. 55 LGSS-. Pero también en la Asistencia Social de las Comunidades Autónomas han emergido y se desarrollan prestaciones típicas de la Seguridad Social -v. gr. desarrollo de un régimen de garantía de ingresos mínimos normativamente universal aunque en la práctica todavía limitado o imperfecto (rentas mínimas de inserción)».

M. C. PALOMEQUE LÓPEZ; «El principio constitucional de unidad del orden económico nacional y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Actualidad Laboral*, 47 (1999), 909, habla de un auténtico *tour de force* autonómico en materia de prestaciones sociales.

18 C. MOLINA NAVARRETE; *loc. cit.*

como hemos visto y seguiremos señalando, se ha registrado en la actividad de ambas materias, pero dado también que, a pesar de todo, algún punto de distinción hay que reconocer entre ellas, dado que son el objeto de competencias diferentes, que en el caso de la Seguridad Social confieren al Estado la legislación básica y facultades plenas sobre el régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, y en el caso de la asistencia y servicios sociales atribuyen competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas, sobre la base de lo previsto en el artículo 148.1.20 de la Constitución.

De la STC 239/2002, FJ 8, puede deducirse que ésta ha optado por encontrar la distinción entre una y otra en la diferente técnica prestacional empleada para la configuración y aplicación de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social y de aquéllas de la asistencia social prestada por un ente externo a tal sistema. De esta manera, la sentencia, admitiendo, de hecho, la posibilidad de que confluyan la Seguridad Social y la asistencia social de las Comunidades Autónomas a subvenir a determinadas situaciones de necesidad, establece unos requisitos y límites que deben cumplir las prestaciones provenientes de las Comunidades Autónomas. Estos son el requisito de que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las prestaciones procedentes de la Seguridad Social al prever ayudas de naturaleza asistencial que coincidan con la zona asistencial cubierta por las primeras y el límite de que la actividad prestacional de las Comunidades Autónomas no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en su régimen económico, que debe apreciarse por contraste únicamente con las prestaciones no contributivas del sistema y que se plasma en cuatro características de las ayudas autonómicas de asistencia social, que son su

carácter complementario de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, su carácter extraordinario, la inexistencia de módulos de actualización de los auxilios y su abono a cargo de los presupuestos autonómicos. Lo cierto, sin embargo, es que los límites y requisitos previstos por la STC 239/2002 no son idóneos para diferenciar entre actividad prestacional de la Seguridad Social y prestaciones de asistencia social de las Comunidades Autónomas¹⁹. Examinamos a continuación cada uno de los elementos citados:

a) La necesidad de que la Comunidad Autónoma aprecie una *situación real de necesidad* en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales: se trata de un requisito que tiene menos trascendencia de la que parece. Por una parte, la existencia de una situación real de necesidad es un elemento connatural a las ayudas de asistencia social, sea cual sea el ente que las preste, ya que aquéllas sólo tienen sentido si van dirigidas a subvenir tales situaciones. Por otra parte, la apreciación de la situación de necesidad queda a la discreción de la propia Comunidad Autónoma que establece las ayudas, y no parece que la apreciación de una situación de necesidad sea un elemento controlable por un órgano jurisdiccional como es el Tribunal Constitucional. En efecto, la apreciación de una situación de necesidad se sitúa en el terreno político, y no podemos olvidar que en relación con los derechos sociales el plano político tiene un campo prácticamente ilimitado para concretar.

Finalmente, la sentencia, aunque no es clara sobre este punto, parece que no exige que la situación de necesidad sea distinta a la apreciada para establecer ayudas asistenciales dirigidas a paliar la misma por parte del sistema de la Seguridad Social. De hecho, tal conclusión es la que se deriva de las líneas generales del razonamiento de la sentencia. Tratándose de ayudas prestadas según la técnica

19 De técnicamente incorrectos y artificiosos califica estos argumentos E. SÁENZ ROYO; «Prestaciones no contributivas...», cit., 268 y ss.

propia de la asistencia social de las Comunidades Autónomas, es posible, entonces, que estas prevean prestaciones asistenciales para subvenir a situaciones de necesidad objeto de atención por la Seguridad Social, pero que las Comunidades Autónomas consideren no cubiertas, de una forma satisfactoria, por las prestaciones de aquella.

De hecho, la Exposición de Motivos del Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998 señala que la finalidad de las ayudas complementarias que establece es aumentar el importe del incremento de las pensiones no contributivas establecido por la normativa estatal y juzgado insuficiente por la Junta de Andalucía. Ciertamente, el Decreto viene a subvenir, pues, a la misma necesidad social que es objeto de atención por la normativa de las pensiones no contributivas, si bien de las competencias autonómicas sobre asistencia y servicios sociales y de la interpretación objetiva del concepto de asistencia social deriva, precisamente, la posibilidad de que las ayudas autonómicas establecidas en ejercicio de dichas competencias tengan como objeto las mismas necesidades sociales a paliar las cuales se dirigen las ayudas de asistencia social a cargo del sistema de la Seguridad Social.

b) El *carácter complementario* de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social: se trata, nuevamente, de una característica de fácil cumplimiento, ya que, en la doctrina del Tribunal Constitucional, lo único que se requiere, a partir de ella, es que la norma no implique modificación ni ampliación de las normas de la Seguridad Social, ni tampoco, habría que añadir, una perturbación o menoscabo del sistema de la Seguridad Social. De esta manera, la sentencia admite la identificación de los beneficiarios de los complementos establecidos por los Decretos de la Junta de Andalucía objeto del

conflicto con los perceptores de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez del sistema de Seguridad Social.

Como se ve, el carácter complementario de las ayudas autonómicas que toman como base la competencia de las Comunidades Autónomas sobre asistencia y servicios sociales con respecto a las prestaciones de asistencia social procedentes de la Seguridad Social puede entenderse, desde la óptica de los beneficiarios, tanto en forma de complementos en sentido estricto, puesto que es posible que las prestaciones de las Comunidades Autónomas estén dirigidas a necesidades no cubiertas por la Seguridad Social, como en forma de suplementos, en el caso de que sobre los afectados por una misma necesidad recayeran prestaciones de la Seguridad Social y de las Comunidades Autónomas²⁰. Las prestaciones de asistencia social de las Comunidades Autónomas no pueden quedar reducidas a complementos asistenciales destinados a las personas que no reciban prestación alguna del sistema de la Seguridad Social, ya que esto conlleva una concepción marginal de la asistencia social, rayana en el concepto de beneficencia, que resulta insuficiente para el ámbito que las Comunidades Autónomas necesitan para poder llevar a cabo políticas sociales²¹ a partir de sus competencias exclusivas sobre asistencia social y servicios sociales e, incluso, incompatible con el concepto de Estado social, que supera añejas situaciones de beneficencia contradictorias con el principio de dignidad de la persona y con la concepción del Estado como instrumento para la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas (arts. 1.1, 10.1 y 9.2 CE).

c) El *carácter extraordinario* de las ayudas autonómicas, que se materializa en el hecho de que consisten en un *único pago*, a diferencia de las

20 C. MOLINA NAVARRETE; cit., 440 y ss.

21 El voto particular del magistrado Roberto García-Calvo a la STC 239/2002, sin embargo, asimila la asistencia social a la beneficencia.

ayudas provenientes de la Seguridad Social, que se generan como consecuencia de la materialización de la contingencia protegida o de la situación de necesidad prevista en las normas, lo que, tras su reconocimiento, determina el nacimiento del derecho a la correspondiente pensión en tanto subsista la contingencia, la cual será objeto de pago mensual. Ésta es una característica de las ayudas examinadas por el Tribunal Constitucional en el conflicto de competencias pero, a pesar de todo, no parece que debiera considerarse inconstitucional que una Comunidad Autónoma, en el ejercicio de la capacidad política de configurar libremente sus prestaciones de asistencia social que le confiere el carácter exclusivo de la competencia autonómica sobre esta materia y de su autonomía financiera de gasto, decidiera crear prestaciones de pago periódico. De hecho, este es el caso de las llamadas rentas mínimas de inserción establecidas por algunas Comunidades Autónomas²².

Por otra parte, tampoco parece razonable entender que la Seguridad Social quede imposibilitada para establecer ayudas económicas de naturaleza análoga a las prestaciones asistenciales de las Comunidades Autónomas, dado que corresponde al Estado decidir la técnica prestacional utilizada para hacer frente a las situaciones de necesidad cubiertas por aquélla²³.

Y, desde luego, hay que abandonar las concepciones que, siguiendo el esquema de lo que era la antigua beneficencia, entendían los beneficios de la asistencia social como de prestación discrecional por la Seguridad Social, en función de las disponibilidades presupuestarias, de manera que, en su origen, no era posible siquiera recurrir frente a la denegación de los mismos. Hoy en día, las ayudas de la asistencia social son consideradas como derechos subjetivos de sus beneficiarios, lo cual se ha visto particularmente reafirmado en virtud de la intervención de las Comunidades Autónomas en esta actividad²⁴.

22 Y ello, sin necesidad de incurrir en excesos argumentales como entender que el Decreto 284/1998 de la Comunidad Autónoma de Andalucía no es una verdadera norma jurídica, sino más bien un acto de ejecución de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley del Parlamento de Andalucía 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, ya que, sin perjuicio de la habilitación genérica al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para establecer prestaciones económicas a favor de las personas que, por su situación socioeconómica, no puedan atender sus necesidades básicas, que prevé dicho artículo, lo cierto es que la norma que establece y regula las ayudas a los beneficiarios de pensiones no contributivas es el citado Decreto, norma esta que no cabe confundir con los actos materiales de pago de las ayudas creadas por el mismo. En todo caso, si se parte de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre asistencia y servicios sociales, no era necesario acudir a tan artificioso argumento, dado que aquéllas tienen asumida esta competencia como exclusiva, lo que incluye, por tanto, la potestad normativa.

El artículo 14 de la Ley del Parlamento de Andalucía 2/1988, sobre contenido de las prestaciones económicas, señala:

1. Sin perjuicio de la gestión de las prestaciones económicas de carácter periódico que han sido transferidas a esta Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía podrá establecer otras prestaciones de igual naturaleza, para aquellas personas que, por su situación socioeconómica, no puedan atender a sus necesidades básicas de subsistencia.
2. Asimismo, se podrán establecer prestaciones económicas de carácter no periódico a quienes se hallen en situación de extrema necesidad probada.
3. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía determinará los requisitos, condiciones y cuantía de las prestaciones que establezca.

23 Particularmente útil resulta, a los efectos del contraste con las ayudas complementarias a las pensiones no contributivas, lo dispuesto en el Texto Refundido de la Seguridad Social en sus artículos 50, relativo a complementos para pensiones inferiores a la mínima, y 55 y 56, sobre asistencia social «interna» al sistema. De igual manera, resulta interesante comprobar la evolución normativa de la protección frente a situaciones excepcionales como el síndrome tóxico derivado del «aceite de colza» o los actos de terrorismo, así como la aparición de prestaciones de pago único, como es el caso de las prestaciones económicas de pago único por nacimiento de tercer o sucesivos hijos y por parto múltiple en su modalidad no contributiva previstas en el Real Decreto 1368/2000, de 19 de julio, y reguladas actualmente en el Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre. *Vid.* C. MOLINA NAVARRETE; *cit.*, 443.

24 M. RODRÍGUEZ-PIÑERO; «Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social», *Relaciones Laborales*, tomo II (1988), 11, y M. ALONSO OLEA y J. L. TORTUERO PLAZA; *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 17ª ed.,

d) La *inexistencia de módulos de actualización* de los auxilios: esta característica es consecuencia de la anterior, debido a que, como se ha dicho, la norma de la Comunidad Autónoma de Andalucía objeto del conflicto de competencias establecía ayudas que se agotaban en un pago único, a diferencia de las procedentes del sistema de la Seguridad Social, que se abonan periódicamente durante el tiempo que dura la contingencia y que, por lo tanto, deben ser actualizadas. Sin embargo, si se admite la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan prestaciones de pago periódico, no parece que pueda rechazarse la opción de que las normas autonómicas correspondientes previeran también los criterios de actualización anual de aquéllas. Y, de igual manera, existen, aunque sean casos excepcionales, pensiones de la Seguridad Social que no se han venido revalorizando con frecuencia anual, como es el caso de las prestaciones familiares por hijo a cargo menores de 18 años.

e) Que las prestaciones se paguen *con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma* que las establezca. Se trata de un elemento accesorio en este contexto, ya que una vez admitido que existan ayudas asistenciales de las Comunidades Autónomas que puedan confluir con las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, va de suyo que tales prestaciones habrían de ser abonadas por las Comunidades Autónomas con cargo a sus propios presupuestos. El principio de caja única, en este contexto, queda asegurado por la regulación y gestión centralizada de las aportaciones realizadas al sistema de la Seguridad Social en el conjunto del

territorio del Estado, y es esta regulación y gestión centralizada de las aportaciones realizadas al sistema de la Seguridad Social el instrumento a través del cual se realiza el principio de solidaridad nacional que dicho sistema persigue, pero ello no impide que las Comunidades Autónomas, con cargo a sus propios presupuestos, decidan establecer prestaciones para cubrir necesidades objeto de atención por otras prestaciones de la Seguridad Social, cuando aquéllas queden dentro del ámbito de sus competencias sobre asistencia y servicios sociales²⁵.

En suma, parece que la del Tribunal Constitucional no deja de ser una doctrina motivada por las circunstancias del caso concreto que debía examinar el Tribunal Constitucional, esto es, los complementos a pensiones no contributivas objeto de las normas de la Comunidad Autónoma de Andalucía impugnadas por el Estado. El propio Tribunal Constitucional admite en la STC 239/2002, FJ 9, la posibilidad de que «se incardinan también en la materia de “asistencia social” otras prestaciones asistenciales de naturaleza o alcance diferente a las examinadas, pues lo relevante para realizar tal encuadramiento es que dichas prestaciones respondan a técnicas de protección que no menoscaben o perturben el sistema de la Seguridad Social».

No parece, por tanto, que haya sido la intención del Tribunal Constitucional establecer criterios abstractos que sirvan para delimitar el ámbito de las prestaciones características de la competencia sobre asistencia social de las Comunidades Autónomas. Más aún, a tenor de los pronunciamientos más

2000, pág. 590. Como señala P. MORGADO PANADERO; cit., 42, cuando estas prestaciones de asistencia social se conforman, tanto en el sistema de la Seguridad Social como en las Comunidades Autónomas, como verdaderos derechos del ciudadano y no se establece una limitación en los recursos destinados a su satisfacción, «la nítida frontera entre Seguridad Social/Asistencia Social se complica». En el mismo sentido, R. VALLEJO DA COSTA; «Prestaciones no contributivas y Asistencia Social; delimitación de títulos competenciales», en A. OJEDA AVILÉS (coord.); *X Jornadas universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y relaciones laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales/Trotta, Madrid, 2002, pág. 316, y L. HURTADO GONZÁLEZ; «Prestaciones no contributivas de Seguridad Social y prestaciones de Asistencia Social», *X Jornadas universitarias...*, págs. 253-268.

25 E. SÁENZ ROYO; «Prestaciones no contributivas...», cit., 275.

genéricos del Tribunal Constitucional parece que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre asistencia social y la autonomía de gasto de aquéllas derivada de su autonomía financiera les deja libertad para seleccionar las situaciones de necesidad objeto de su atención y para elegir la técnica prestacional con la cual aquéllas, conforme a las preferencias políticas de sus propias instituciones²⁶. Sería posible, de este modo, que las Comunidades Autónomas instauraran prestaciones de pago periódico y permanente mientras durara la situación de necesidad objeto de la cobertura, siempre que lo hicieran con cargo a sus propios presupuestos y mediante mecanismos no contributivos, como es el caso de las rentas mínimas de inserción que han establecido algunas Comunidades Autónomas, e, incluso, que establecieran prestaciones asistenciales complementarias destinadas a beneficiarios de prestaciones contributivas, como, según veremos, han hecho varias Comunidades Autónomas que han establecido ayudas extraordinarias para personas beneficiarias de pensiones de viudedad.

A nuestro juicio, la delimitación entre las técnicas de protección de la Seguridad Social y la de la asistencia social de las Comunidades Autónomas habría de derivar de dos elementos:

a) El hecho de que solamente la Seguridad Social puede establecer prestaciones a las que se acceda previo pago por el beneficiario de determinadas contribuciones económicas. El mecanismo contributivo, como señalamos anteriormente, es exclusivo y

característico de la Seguridad Social, y esto, además, es una garantía de que las contribuciones de los sujetos beneficiarios del sistema quedarán sometidas a criterios de solidaridad nacional cuando se produzca su retorno a los mismos beneficiarios del sistema en forma de prestaciones²⁷.

b) En todo caso, al menos, quedaría claro que las prestaciones establecidas no podrían menoscabar o perturbar el sistema de la Seguridad Social. Ello aporta al Estado otro instrumento para reconducir el sistema prestacional global de los poderes públicos, incluso de los autonómicos, a unos criterios de unidad mínima. En particular, la cuantía de las ayudas de asistencia social de las Comunidades Autónomas es un elemento importante para determinar si cumplen su carácter complementario de las prestaciones de la Seguridad Social cuando coinciden sobre unos mismos beneficiarios y una misma situación de necesidad respecto a aquéllas. Unas ayudas de cuantía reducida, como las que fueron regulada por la norma impugnada por el Gobierno del Estado en el conflicto de competencias resuelto por la STC 239/2002 cumplen adecuadamente su carácter complementario de las prestaciones de la Seguridad Social. Por el contrario, sería perturbador del sistema de la Seguridad Social, por ejemplo, que de la suma del importe de las pensiones no contributivas y de las ayudas autonómicas complementarias percibidas por un mismo beneficiario para cubrir una misma situación de necesidad resultara una cantidad que superara la asignada a las pensiones para cubrir las mismas contingencias por el sistema contributivo de la

26 B. SUÁREZ CORUJO; «STC 239/2002, de 11 de diciembre: ¿puerta abierta a una "novísima" asistencia social?», *Relaciones Laborales*, tomo II (2003), 604.

27 En concordancia con lo que señala C. MOLINA NAVARRETE; cit., 457, cuando entiende que «la diferencia entre Seguridad Social y Asistencia Social sólo se puede trazar con razonable seguridad respecto de su configuración global como Sistemas diferenciados y específicos, aunque conexos, de Protección Social, y entre ciertas técnicas de Seguridad Social –la de tipo previsional–. En cambio, en la amplia gama de técnicas asistenciales no es posible encontrar una diferencia conceptual definitiva, dependiendo tan sólo de la concreta caracterización que disponga el legislador positivo.»

Seguridad Social, ya que esto daría lugar a una desigualdad que alteraría la articulación de la solidaridad nacional que intenta realizar el sistema de la Seguridad Social en el plano prestacional²⁸.

En fin, el Tribunal Constitucional ha partido de un concepto objetivo de lo que son las prestaciones de asistencia social, como prestaciones consistentes en un mecanismo de cobertura de necesidades sociales que no obedece al principio de aseguramiento contributivo del riesgo a partir de aportaciones del beneficiario al sistema, y ha reconocido en las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva para establecer, regular y pagar tales prestaciones, sin perjuicio de haber reconocido la posibilidad de que el sistema de la Seguridad Social asuma también dichas prestaciones en virtud del carácter dinámico de la actividad protectora de dicho sistema. Los requisitos y limitaciones señalados para las prestaciones de asistencia social de las Comunidades Autónomas no tienen, en este marco, otra función que la de asegurar la convivencia entre dos sistemas protectores distintos, sin que las prestaciones autonómicas de asistencia social entorpezcan o desvirtúen la acción protectora del sistema de la Seguridad Social. Respetando este límite, es, incluso, posible que las ayudas complementarias de las Comunidades Autónomas sigan la misma técnica que los beneficios asistenciales de la Seguridad Social, siempre que no estén articuladas desde técnicas contributivas.

Por el contrario, las argumentaciones de los votos particulares que acompañan a la STC 239/2002²⁹, que fundamentan la supuesta inconstitucionalidad de los complementos autonómicos a pensiones no contributivas sobre la base de la necesidad de mantener el principio de solidaridad nacional de la Seguridad Social y la caja única de la Seguridad Social y sobre el principio de exclusividad en la titularidad y el ejercicio de las competencias, que haría que, una vez admitida la competencia del sistema de la Seguridad Social para prever pensiones no contributivas, debiera rechazarse la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer prestaciones a favor de los mismos beneficiarios de tales pensiones en razón de la misma situación de necesidad que aquéllas tratan de cubrir, adolecen del defecto de poner la competencia de las Comunidades Autónomas sobre asistencia social a disposición del Estado, que mediante la extensión del régimen de Seguridad Social podría llegar a, prácticamente, vaciar la competencia de las Comunidades Autónomas sobre asistencia social. Por otra parte, no parece que rompan la unidad de caja de la Seguridad Social prestaciones pagadas con cargo a fondos provenientes de presupuestos de las Comunidades Autónomas. En fin, el hecho es que los principios abstractos de solidaridad nacional y de unidad de caja de la Seguridad Social no pueden utilizarse como fines para vaciar las competencias autonómicas del contenido objetivo que les es propio³⁰. La extensión

28 Para J. C. ÁLVAREZ CORTÉS; «Nuevamente sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Protección Social. Algunas reflexiones respecto de la STC 239/2002, de 11 de diciembre», *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 68 (2003), 195, los caracteres propios más importantes de la asistencia social de las Comunidades Autónomas serían la cobertura de situaciones de necesidad y la financiación por parte de la Comunidad Autónoma. Realmente, estos criterios pueden servir para identificar cuál es el ente, Estado o Comunidad Autónoma, que establece una determinada prestación de asistencia social, pero no son, en sí, criterios sustantivos que distingan las prestaciones de uno u otro ente. Para B. SUÁREZ CORUJO; cit., 610, «el aspecto decisivo en la calificación de las medidas de asistencia social es el relativo a la interferencia producida en la acción protectora de la Seguridad Social, y no cuál sea la técnica específica utilizada».

29 Debidos el primero al magistrado Vicente Conde, al que se adhiere el magistrado Javier Delgado, y el segundo al magistrado Roberto García Calvo.

30 En cuanto a la competencia del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social, si bien es cierto que sobre esta materia el Estado es titular de competencias legislativas plenas, debe entenderse que aquéllas se refiere al patrimonio de la Seguridad Social, formado por cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier género que constituyen un caudal único afecto a sus fines, *vid.* S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO; «Incremento de Pensiones no Contributivas por las Comunidades Autónomas (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de diciembre)», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 117 (2003), 492, y A. DESDENTADO BONETE; «El régimen económico de la Seguridad

de los principios de solidaridad y de unidad que es dable realizar en la práctica proviene, fundamentalmente, de la articulación del sistema competencial derivado de las previsiones constitucionales conforme al contenido propio de las reglas competenciales y, en particular, dichos principios no pueden ser tomados como argumentos para uniformizar la ordenación de sectores de la actuación pública en los que se da la apertura a la diversidad de ordenación que significa la titularidad por las Comunidades Autónomas de competencias exclusivas sobre ellos.

Igualmente, la concepción alternativa de la base competencial de las Comunidades Autónomas para establecer estas ayudas complementarias a las prestaciones no contributivas que ha sostenido un sector de la doctrina, consistente en entender que, en lugar de ampararse en la competencia exclusiva de aquéllas sobre asistencia y servicios sociales, tales ayudas encuentran mejor acomodo como desarrollo y complemento de las normas del Estado sobre la Seguridad Social, acerca de la cual solamente corresponde al Estado la competencia para dictar la legislación básica según el artículo 149.1.17 de la Constitución, resulta inadecuada, a nuestro juicio. Esta interpretación incurre en el error de privar a la

materia de asistencia social de un contenido objetivo propio, que vuelve a dejar a expensas de la discrecionalidad del Estado de cara a extender el sistema de la Seguridad Social o de denominar unas prestaciones como de asistencia social dentro de dicho sistema, y, con ello, vuelve a dar pie para lecturas restrictivas del ámbito de las competencias autonómicas, que en materia de asistencia y servicios sociales tienen el carácter de exclusivas. Hemos sostenido, ciertamente, que el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede perturbar el funcionamiento del sistema de la Seguridad Social, ya que esto es una característica ínsita a la necesidad de articular ambos tipos de prestaciones, pero, al mismo tiempo, hemos afirmado también la discrecionalidad de las Comunidades Autónomas para configurar la técnica a la que deban obedecer sus prestaciones de asistencia social. Por otra parte, la doctrina y la jurisprudencia no han decidido aún definitivamente en qué medida es admisible extender a otros supuestos la concepción específica de la legislación básica sobre protección del medio ambiente que sostiene el artículo 149.1.23 de la Constitución como normas de mínimos en un sentido cuantitativo, que admiten la posibilidad de mejora por las Comunidades Autónomas³¹, en

Social y las Autonomías», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 38 (1993), 354. *Vid.* también las SSTC 27/1983, 46/1985, 124/1989 y 195/1996. Como señala E. SÁENZ ROYO; «Prestaciones no contributivas...», cit., 273, «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 CE, unidad que sólo afecta a los fondos procedentes de las cotizaciones sociales y a las prestaciones cubiertas por ellas.»

31 Es la postura que mantiene E. SÁENZ ROYO; «Prestaciones no contributivas...», cit., 273 y ss. La misma autora acepta otro planteamiento en el que solamente las prestaciones contributivas entrarían en el ámbito de la materia Seguridad Social que es objeto de la competencia del Estado del artículo 149.1.17 de la Constitución, pero que reconocería la facultad del Estado de regular las prestaciones de la modalidad no contributiva a partir del título del artículo 149.1.1 de la Constitución, como entendió, de igual modo, el Letrado de la Junta de Andalucía en las alegaciones que aportó en el conflicto de competencias que terminó mediante la STC 239/2002.

Acepta la consideración de las bases como normas mínimas, desde una perspectiva general, F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ; «El abandono de lo "básico": Estado autonómico y mitos fundacionales», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 12-13 (2000-2001), 87 y ss.

En la doctrina, se han manifestado favorables a considerar los complementos autonómicos a las pensiones no contributivas como manifestaciones de la competencia autonómica sobre asistencia social autores como J. A. MALDONADO MOLINA; «La descentralización territorial y las pensiones no contributivas. A propósito del Real Decreto 248/1998, de 28 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía», *Actualidad Laboral*, 28 (1999), 523, y B. GONZALO GONZÁLEZ; «Reparto competencial y complementariedad de las prestaciones sociales básicas», *Foro de Seguridad Social*, 1 (2000), 19 y s.

La doctrina contraria a considerar estas ayudas complementarias como integrantes del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas ha sido excepcional en este contexto. *Vid.* F. GARCÍA-NÚÑEZ SERRANO; cit., 158.

perjuicio de la concepción de las bases como mínimos en un sentido cualitativo, que fijarían una regulación uniforme para todas las Comunidades Autónomas sobre los aspectos básicos de una materia³². En este marco, y aun admitiendo el esquema en el que las prestaciones del Estado constituyen un mínimo común a todo el Estado que las Comunidades Autónomas pueden mejorar, parece más correcto utilizar la competencia exclusiva de aquéllas sobre asistencia y servicios sociales como base argumental para apoyar tal potestad.

2 ■ LA DIFÍCIL PERIPECIA DE LA NORMATIVA AUTÓNOMICA SOBRE AYUDAS COMPLEMENTARIAS A PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Las reticencias del Gobierno del Partido Popular a admitir la facultad de las Comunidades Autónomas para establecer complementos a las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación ha provocado que aquéllas hayan seguido una intrincada trayectoria. La primera Comunidad Autónoma en prever estas ayudas complementarias fue Andalucía, que lo hizo a través del Decreto 284/1998, de 29 de diciembre. Como señalamos anteriormente, el citado Decreto estableció unas ayudas económicas complementarias, personales e intransferibles, consistentes en un pago único de 9.395 pesetas, que habría de ser realizado en el mes de abril, y de carácter extraordinario, ya que su vigencia quedaba limitada al ejercicio de 1999, cuyos beneficiarios eran los titulares de pensiones de jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, que tuvieran esta condición al menos durante los tres meses inmediatamente anteriores a la fecha establecida para el pago

de ellas y que tuvieran su residencia habitual en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De acuerdo con la Exposición de Motivos del Decreto, éste se justificaba en la percepción por parte del Gobierno andaluz de que el porcentaje de incremento aplicado cada año a las pensiones por el Gobierno de la Nación, coincidente con el Índice de Precios al Consumo, era insuficiente en el caso de las pensiones no contributivas, debido a la favorable situación económica y al bajo nivel de renta de las personas beneficiarias de tales prestaciones económicas³³. Se pretendía, de esta forma, incrementar la renta de tales personas en una 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 mediante una asignación económica equivalente al 1,8% del importe de la pensión para 1998. Como se ve, por lo tanto, la situación de necesidad a la que el Decreto andaluz venía a subvenir era la misma que la que motivaba la actuación de la Seguridad Social mediante el pago de las pensiones no contributivas, el motivo del establecimiento de la ayuda complementaria de la Comunidad Autónoma era la percepción de que el incremento fijado por el Estado para el año 1999 en el importe de estas pensiones era insuficiente y la finalidad de dicha ayuda era complementar el incremento procedente del Estado. De hecho, a lo largo del presente artículo no hemos discutido este efecto, sino que, al contrario, hemos aceptado que la competencia exclusiva sobre asistencia y servicios sociales de las Comunidades Autónomas ampara tal efecto.

La aprobación del Decreto anterior despertó una aguda reticencia en el Gobierno del Estado, que desembocó en la presentación de un conflicto de competencia frente a aquél, lo cual, a su vez, motivó

32 De hecho, la STC 239/2002, FJ 8, refleja que «en este sentido, importa señalar que las diferentes prestaciones de la materia "Seguridad Social" conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención a otras situaciones de necesidad que presentan una *tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y en el conjunto del territorio nacional.*»

33 La Exposición de Motivos del Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998 cita como motivos para juzgar insuficiente el incremento de la cuantía de las pensiones no contributivas establecido por el Estado «de una parte, la favorable situación económica, y de otra, el bajo nivel de renta de las personas beneficiarias de tales prestaciones económicas.»

que el Tribunal Constitucional suspendiera la vigencia y aplicación del Decreto mediante Providencia de 23 de marzo de 1999 con efectos a partir de la fecha de presentación del conflicto, esto es, del 20 de marzo del mismo año, al haber invocado el Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, mediante el ATC 193/1999, de 21 de julio, resolvió el incidente de suspensión en el sentido de levantar la suspensión de la vigencia del Decreto impugnado. Merece la pena señalar los motivos del Tribunal Constitucional para levantar tal suspensión. Se basó aquél en el escaso peligro para el interés general que suponía «el escaso monto de la ayuda, su carácter excepcional y su percepción por una sola vez, unido todo ello a que es sufragada con fondos propios de la Comunidad Autónoma de Andalucía sin que se generen, por ello, derechos oponibles frente a los recursos estatales del sistema de Seguridad Social», lo cual hacía que debiera prevalecer el interés de sus beneficiarios en percibirlos.

Unos días antes de la presentación por el Gobierno del Estado del conflicto de competencias señalado, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el Decreto 62/1999, de 9 de marzo, que modificaba el artículo 3 del Decreto 284/1998 en el sentido de suprimir la previsión según la cual el pago de la ayuda debería ser realizado en el mes de abril. El sentido de la reforma es claro: se trataba de pagar la ayuda inmediatamente, adelantándose a la suspensión del Decreto que el Tribunal Constitucional habría de decidir como consecuencia de la presentación, once días después, del conflicto de competencias. En todo caso, el Decreto 62/1999 fue también impugnado por el Gobierno mediante conflicto de competencias y el Tribunal Constitucional suspendió, primero, su vigencia y aplicación, y levantó, después, esta suspensión, mediante la misma providencia y el mismo auto ya señalados respectivamente. Realmente, la suspensión había quedado vacía de eficacia real, ya que la Junta de Andalucía se apresuró a pagar la ayuda antes de que el Tribunal Constitucional dictara la providencia mediante la que suspendía la vigencia y aplicación de tales Decretos.

Las ayudas complementarias citadas no se repitieron durante los años 2000, 2001 y 2002, en los que los conflictos de competencia presentados por el Gobierno del Estado se mantuvieron pendientes. Sin embargo, el hecho de que la Comunidad Autónoma de Andalucía encontrara reafirmada su competencia para establecer estas ayudas mediante la STC 239/2002 hizo que el Gobierno andaluz dictara el Decreto 311/2002, de 23 de diciembre, que tenía como objetivo volver a implantar la misma ayuda complementaria de carácter extraordinario para el año 2003 por un importe de 73,78 euros, lo que venía, nuevamente, a doblar el incremento previsto por el Gobierno del Estado para las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación para dicho año sobre la base del Índice de Precios al Consumo. Aparte de la cuantía, el Decreto modificaba, sobre su antecedente, la descripción de los beneficiarios de estas ayudas, que quedaban señalados como los titulares de pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas que tuvieran esta condición a 31 de diciembre de 2002 y que tuvieran la residencia habitual en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Al año siguiente, el Gobierno de la Junta de Andalucía dictó el Decreto 330/2003, de 28 de noviembre, que aprobó ayudas complementarias a los beneficiarios de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación por un importe de 75,26 euros para el año 2004 y que contenía en su Exposición de Motivos una crítica directa al Gobierno del Estado, al señalar como motivo para el establecimiento de tales ayudas el hecho de que «durante los últimos años la política de revalorización de estas pensiones llevada a cabo por el Gobierno de la Nación ha incrementado las diferencias existentes entre los pensionistas de la Seguridad Social con cuantías más altas y aquéllos con cuantías inferiores, al aplicarse para unos y para otros el mismo porcentaje de subida prácticamente».

La reacción del Gobierno del Estado a la sentencia del Tribunal Constitucional y a las normas anteriores fue enviar al Congreso de los Diputados el Proyecto que fue aprobado en las Cortes como Ley 52/2003,

de 10 de diciembre, cuyo artículo 1 modificaba, en primer lugar, el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que quedaba en los siguientes términos:

Artículo 2. Principios y fines de la Seguridad Social.

1. El sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.

2. El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley.

Y, en segundo lugar, introducía en el artículo 38 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social un nuevo apartado cuarto, que quedaba en los siguientes términos:

4. Cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones económicas de la Seguridad Social, tanto en sus modalidades contributiva como no contributiva, forma parte del sistema de la Seguridad Social y está sujeta a los principios regulados en el artículo 2 de esta Ley.

La finalidad de esta reforma era evidente. Por un lado, privar de justificación a las normas autonómicas sobre ayudas complementarias a beneficiarios de pensiones no contributivas mediante la afirmación de que el Estado garantiza, por sí mismo y a través del sistema de Seguridad Social, la protección adecuada frente a las situaciones contempladas en la ley como determinantes de la cualidad de beneficiario de pensiones no contributivas, y, por otro lado, reservar

al Estado en exclusiva el establecimiento de los eventuales complementos a las pensiones no contributivas mediante la inclusión de estos complementos en el sistema de la Seguridad Social. Empeño vano, se puede añadir, si se toma en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ya que, como hemos señalado, se deriva de ella que la extensión de la actividad prestacional del sistema de la Seguridad Social a zonas propias de la asistencia social no puede realizarse en régimen de exclusividad, y, por lo tanto, a expensas de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre asistencia y servicios sociales, sino en concurrencia con el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de estas competencias. A lo cual habría que añadir la discrecionalidad de las instituciones de la Comunidad Autónoma para apreciar las situaciones de necesidad en función de sus propias opciones políticas, incluso coincidiendo con las situaciones de necesidad apreciadas por el Estado para incluir prestaciones en el sistema de la Seguridad Social, dado el carácter exclusivo de las competencias autonómicas sobre asistencia y servicios sociales. En fin, la norma del Estado no podría tener otro efecto que el de provocar una eventual concurrencia del Estado y de las Comunidades Autónomas a la hora de establecer complementos a la cuantía básica de las pensiones no contributivas, pero no sería suficiente para impedir que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias sobre asistencia y servicios sociales y de su autonomía financiera de gasto, establecieran, simultáneamente, otros complementos a las mismas pensiones. De hecho, el Gobierno de Andalucía repitió las ayudas mediante el Decreto 569/2004, de 21 de diciembre, que las fijó en 79,78 euros para el año 2005, si bien, debido al cambio de signo político en el Gobierno del Estado, la entrada en vigor de este Decreto no levantó ya en aquél las reticencias de los años anteriores.

El cambio de signo político del Gobierno central ha despejado definitivamente el camino para la consolidación de estas ayudas dentro del panorama prestacional definido por la actuación de asistencia social

de las Comunidades Autónomas. En este sentido, la Ley 4/2005, de 22 de abril, de efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas, está dirigida como señala su Exposición de Motivos, a «reconducir esta situación a los términos de la doctrina constitucional, garantizando a las Comunidades Autónomas el pleno de ejercicio de sus competencias para determinar complementos de las pensiones no contributivas» y, en consecuencia, a allanar los obstáculos planteados a esta práctica por la Ley 52/2003, aprobada a instancias del Gobierno anterior. El artículo único de la Ley 4/2005, por una parte, añade al apartado cuarto introducido en el artículo 38 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social por la Ley 52/2003 un último inciso que señala que:

Lo previsto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que, en el ejercicio de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas

Y, por otro lado, modifica la regla establecida en el artículo 145.2 del mismo Texto Refundido respecto a las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva, según la cual las cuantías resultantes, calculadas en cómputo anual, habrían de quedar reducidas en un importe igual al de las rentas o ingresos anuales de que, en su caso, disponga cada beneficiario, salvo lo dispuesto en el artículo 147, relativo a los casos en los que se admite la compatibilidad de pensiones, en el sentido de prever la reducción de la pensión no contributiva, en tal caso, solamente cuando los otros ingresos anuales del beneficiario no excedan del veinticinco por ciento del importe, en cómputo anual, de la pensión no contributiva. Como se ve, si el artículo anterior estaba dirigido a abrir una vía para que las Comunidades Autónomas establecieran ayudas para los mismos beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social, éste tiene como finalidad hacer realidad el principio de que tales ayudas deben ser complementarias de

dichas prestaciones, para lo cual limita los efectos económicos que la percepción de tales ayudas puedan tener.

De este modo, el Decreto 281/2005, de 20 de diciembre, del Consejo de Gobierno de Andalucía ha vuelto a establecer la ayudas económica a beneficiarios de pensiones no contributivas para el año 2006, la cuales ha fijado en un pago único de 84,86. La única nota destacable de los Decretos de los años 2004 y 2005 es que, una vez cambiado el signo político del Gobierno del Estado, la crítica al Gobierno subyacente en los anteriores Decretos ha desaparecido y el establecimiento de las ayudas ha pasado a basarse, según señala la Exposición de Motivos de ambos, en el hecho de que «el Gobierno de la Comunidad Autónoma considera que las personas beneficiarias de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social se encuentran incursas en este supuesto (carecer de los recursos necesarios para atender sus necesidades básicas), en consideración a la cuantía de la prestación que perciben y su bajo nivel de rentas, situación confirmada por el Plan Nacional del Reino de España para la Inclusión Social que considera a los beneficiarios y beneficiarias de estas pensiones no contributivas un colectivo en riesgo de exclusión, debiéndose promover el establecimiento de mecanismos que ayuden a eliminar las causas que motivan este riesgo». Mientras los primeros Decretos estaban concebidos como medio de paliar la insuficiente acción del Estado en beneficio de dichos pensionistas, los dos últimos han quedado concebidos como complemento de la acción del Estado a favor de aquéllos.

La práctica de establecer ayudas autonómicas complementarias a favor de los beneficiarios de pensiones no contributivas se ha extendido a otras Comunidades Autónomas. Así, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares de 12 de noviembre de 1999 previó una ayuda económica para determinados beneficiarios de pensiones asistenciales y no contributivas consistentes, nuevamente, en un pago individual de carácter único y extraordi-

nario concretado en 28.000 pesetas para los beneficiarios de ayudas periódicas con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos y en 31.500 pesetas para los beneficiarios de pensiones de jubilación e invalidez en las modalidades no contributivas. Estas ayudas, que suponían un 7,1% sobre el importe de las prestaciones que complementaban, tenían como finalidad igualar la cuantía de aquéllas a la del salario mínimo interprofesional. La misma medida se repitió mediante la Resolución de la Consellería de Bienestar Social de las Islas Baleares, de 2 de febrero de 2001, que dio publicidad a un Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de diciembre de 2000 que previó una ayuda económica de 23.245 pesetas para los beneficiarios de ayudas periódicas con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos y de 29.142 pesetas para los beneficiarios de pensiones de jubilación e invalidez en las modalidades no contributivas. Esta Resolución se basaba en «la situación singular de necesidad del colectivo de ciudadanos que, por edad, discapacidad o cualquier circunstancia personal o social, no han podido incorporarse al mercado laboral, o, si lo han hecho, no ha sido durante el tiempo necesario para acceder a una pensión contributiva del sistema de la Seguridad Social» y reconocía que «no se crea, por tanto, una prestación propia, adicional o complementaria al marco prestacional de las pensiones asistenciales y no contributivas, ya que la titularidad de éstas únicamente se utiliza como método o criterio de identificación de quien está en situación de necesidad.» Con ello, la norma de las Islas Baleares situó la naturaleza de estas ayudas en su justa realidad, al tiempo que rebasó el empeño del Tribunal Constitucional en buscarles base en la apreciación de una situación de necesidad autónoma de la que motiva las pensiones no contributivas.

Por su parte, el Decreto 20/2005, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, estableció la misma modalidad de ayudas, que, para el caso de los beneficiarios de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez,

se concretó en un pago único y extraordinario de 77,36 euros en el año 2005, a lo que se unió el reconocimiento del derecho a un pago único y extraordinario de 41,96 euros a los beneficiarios de pensiones asistenciales y de enfermedad, basadas todas ellas nuevamente en la finalidad de atender situaciones de dependencia y necesidad existentes.

En Cataluña, la justificación del Acuerdo del Gobierno autonómico de 31 de agosto de 1999, publicado mediante Resolución de 8 de septiembre del mismo año del Departamento de Bienestar Social, que estableció por primera vez en dicha Comunidad Autónoma este tipo de ayudas económicas únicas y extraordinarias fue compensar la pérdida de capacidad económica de los pensionistas derivada de la diferencia del Índice de Precios al Consumo de Cataluña con el del Estado. La cuantía de la paga se estableció en 7.800 pesetas para los perceptores de pensiones no contributivas de la Seguridad Social, equivalente a un 1,5%. En el año 2003, la Resolución de 13 de junio por la cual se daba publicidad al Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de 1 de abril del mismo año volvió a establecer una ayuda de carácter único y extraordinario a favor de los pensionistas de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva y de las pensiones del Fondo de Garantía Salarial y del subsidio de garantía de ingresos mínimos por el importe que resultara de considerar la diferencia del IPC entre Cataluña y el conjunto del Estado, año a año, contada a partir de 2000, teniendo en cuenta el año de comienzo de la percepción de la pensión.

En la práctica, lo cierto es que estas ayudas sociales de carácter extraordinario de las Comunidades Autónomas se han extendido en algunas Comunidades Autónomas hasta cubrir otras necesidades objeto de atención de prestaciones del sistema de la Seguridad Social, o excluidas formalmente del mismo pero procedentes del Estado y que por su naturaleza podrían igualmente integrar aquél, y provocadas por causas distintas a las que motivan las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, con lo cual se

reafirma la coincidencia de la acción del Estado y de las Comunidades Autónomas, a partir de sus títulos competenciales respectivos sobre Seguridad Social y asistencia y servicios sociales, en el tratamiento de unos mismos beneficiarios y unas mismas necesidades sociales. Al mismo tiempo, la extensión de esta actividad de las Comunidades Autónomas ha dado lugar a prestaciones que difieren en algunos elementos esenciales de las ayudas complementarias a las pensiones no contributivas.

Si tomamos el ejemplo de Andalucía, como Comunidad Autónoma donde mayor desarrollo ha tenido este tipo de ayudas, el Decreto 280/2005, de 20 de diciembre, ha establecido ayudas económicas de carácter extraordinario a favor de personas ancianas y enfermas o inválidas incapacitadas para el trabajo, beneficiarias de ayudas periódicas individualizadas, y a favor de las personas con minusvalías beneficiarias del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos. Se trata nuevamente de ayudas extraordinarias cuya percepción solamente se garantiza para el año 2006, pero que se diferencian de los complementos a pensiones no contributivas por su mayor cuantía y, también, por ser de percepción periódica a lo largo del año 2006. Así, el artículo 3 del Decreto fija la cuantía individual de estas ayudas en 733,82 euros anuales, que se fraccionará en cuatro pagas a lo largo del año que se harán efectivas en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de 2006. Se trata, en fin, de ayudas complementarias a las previstas en el Real Decreto 2620/1981, de 14 de julio, por el que se regulaba la concesión de ayudas del antiguo Fondo Nacional de Asistencia Social a ancianos y a enfermos incapacitados para el trabajo³⁴, y en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, que prevé el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos. Este sistema de ayudas periódicas fue implantado por Decreto

261/1989, de 19 de diciembre, y, realmente, la única razón de que no haya motivado la polémica que generaron las ayudas extraordinarias a los receptores de pensiones no contributivas puede deberse al hecho de que las normas del Estado no denominan estas ayudas como pensiones y de que formalmente no están incluidas en el sistema de la Seguridad Social, si bien hay que señalar que el motivo de que no se consideren incluidas en aquél se debe a que sus beneficiarios son personas que no han desarrollado una actividad laboral y, por lo tanto, dada la actual ampliación del sistema a la cobertura de necesidades mediante prestaciones que no obedecen a la modalidad contributiva y su tendencia a la universalización de la cobertura de necesidades que dispensa, nada impediría, por su naturaleza, que lo estuvieran igualmente. También en las Islas Baleares y en Cataluña ha habido ejemplos de este tipo de ayudas, a las que se puede añadir el caso de Murcia, que viene previendo ayudas económicas para mayores cuyos solicitantes pueden ser los pensionistas de la Seguridad Social, en sus modalidades contributiva o no contributiva, los perceptores del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos de la Ley de Integración Social de los Minusválidos y de las Ayudas del Fondo de Asistencia Social, sus cónyuges, mediando en este caso dependencia económica de éstos respecto de aquellos, o aquellas personas que, por Ley o por Convenio Internacional, sean beneficiarias de las prestaciones complementarias del sistema de Seguridad Social, si bien en este caso las ayudas se dan para cubrir necesidades concretas que especifica su norma reguladora, en concreto, para el año 2006, la Orden de 2 de enero de la Consejería de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia, modificada por sendas Órdenes de 28 de febrero y 15 de junio del mismo año.

34 El artículo 7.1 de la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, ha suprimido estas pensiones asistenciales, pero ha reconocido a quienes con anterioridad al 23 de julio de 1992 tuvieron ya reconocido el derecho a las pensiones citadas en el mismo la continuación en el percibo de aquéllas.

Entre estas ayudas complementarias de pensiones asistenciales provenientes del Estado, merece la pena destacar el caso de las ayudas extraordinarias de las Comunidades Autónomas a las pensiones de viudedad. Fue la Comunidad Foral de Navarra la primera que previó esta modalidad de ayudas a través de la Ley Foral 23/2002, de 2 de julio, la cual cuantificó el importe de la prestación complementaria en la cantidad necesaria para complementar los recursos económicos de los beneficiarios de las pensiones de viudedad hasta alcanzar el 100 por 100 del salario mínimo interprofesional. Estas ayudas fueron reiteradas por la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, si bien frente a ésta el Presidente del Gobierno presentó recurso de inconstitucionalidad. Finalmente, la Ley Foral 1/2004, de 17 de febrero, sustituyó estas ayudas por una deducción adicional en el IRPF por la diferencia entre la cuantía mínima fijada para la clase de pensión de que se trate y el salario mínimo interprofesional, que pueden practicar en la cuota diferencial los sujetos pasivos que perciban pensiones de viudedad inferiores al salario mínimo interprofesional.

De manera adicional, la Orden de 14 de abril de 2003 del Departamento de Bienestar y Familia de la Generalidad de Cataluña previó unas ayudas complementarias de una cuantía máxima de 289 euros para perceptores de pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social que no perciban rentas de trabajo activo ni rentas de cuantía superior a la establecida en la normativa reguladora del IRPF en lo relativo a la obligación de declarar. El contenido de esta Orden fue reiterado, para el ejercicio 2004, por una Orden del mismo Departamento de 14 de enero de 2004, que subió la cuantía máxima de la ayuda a

360 euros. En Andalucía, el Decreto 567/2004, de 21 de diciembre, previó unas ayudas extraordinarias para las personas que, a 31 de diciembre de dicho año, fueran titulares de pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social y percibieran el complemento por mínimos consistente en un pago único de 118,72 euros. También la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Castilla-La Mancha ha previsto determinadas ayudas económicas a personas en estado de viudedad para 2006 mediante Orden de 28 de diciembre de 2005.

Dos peculiaridades interesa destacar de las normas anteriores. En primer lugar, la Disposición adicional segunda de la Orden de 14 de abril de 2003 del Departamento de Bienestar y Familia de la Generalidad de Cataluña establece que los beneficiarios de las ayudas que regula las podrán percibir, en la cuantía que corresponda, durante los ejercicios 2004 y 2005, siempre y cuando sigan reuniendo los requisitos establecidos en la convocatoria de cada uno de estos ejercicios, sin necesidad de presentar una nueva solicitud, con lo cual traspasa la doctrina que establece como elemento de las ayudas asistenciales el carácter de ser extraordinarias, en el sentido de ayudas de pago único. Y, en segundo lugar, la importante novedad de tratarse de ayudas económicas para beneficiarios de pensiones de la Seguridad Social de carácter contributivo, como son las de viudedad, lo cual parece confirmar la idea de que las Comunidades Autónomas tienen también la capacidad de apreciar situaciones de necesidad en los perceptores de este tipo de pensiones que justifiquen el establecimiento de ayudas complementarias a favor de ellos a partir de sus competencias sobre asistencia y servicios sociales³⁵.

35 Existen también otras prestaciones no económicas en las que se produce esta duplicidad de actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Es lo que ocurre con la prestación adicional de determinados medicamentos que Comunidades Autónomas como Andalucía o Navarra han establecido, a pesar de que el Real Decreto 1663/1998, de 24 de julio, los haya excluido de la financiación pública. Incluso, pueden citarse, como casos de prestaciones económicas en las que se produce el mismo efecto, el caso de determinadas prestaciones ortoprotésicas, como es el caso de Andalucía, donde la Comunidad Autónoma financia las plantillas ortopédicas y las sillas de ruedas de material ligero, y Galicia, la Comunidad Valenciana y el País Vasco, donde están financiadas las segundas, a pesar de que en ambos casos fueron excluidas por la Orden Ministerial de 18 de enero de 1996.

3 ■ REPERCUSIÓN REAL DE LAS AYUDAS COMPLEMENTARIAS A LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS, BALANCE DE LA PRÁCTICA Y CONCLUSIONES

En torno a toda la polémica sobre las ayudas complementarias de las Comunidades Autónomas a los perceptores de pensiones no contributivas gira una cuestión que, no por permanecer solapada, deja de estar presente. Esta cuestión es la de la cuantía de estos complementos, verdaderamente reducida, salvo, quizás, las ayudas establecidas por la Resolución de la Consellería de Bienestar Social de las Islas Baleares, de 17 de febrero de 2001, que, sin embargo, no tenemos noticia de que se hayan repetido en años sucesivos. Si tomamos como modelo el Decreto 281/2005, de 20 de diciembre, del Consejo de Gobierno de Andalucía, encontramos que las ayudas autonómicas a beneficiarios de pensiones no contributivas han quedado fijadas en Andalucía, para el año 2006, en un pago único de 84,86, y parece exagerado señalar que una asignación económica de tan reducido importe sea susceptible de poner en riesgo la solidaridad nacional que aplica el Régimen de la Seguridad Social. Los detractores de este argumento señalarán que no es una cuestión de cantidad, sino de grado, pero, en todo caso, la cantidad debe tenerse en cuenta, ya que la posible ruptura de la solidaridad nacional debe medirse en relación con los efectos causados en la realidad por las ayudas que supuestamente provocarían tal hecho, y la cuantía de las ayudas supone un criterio de medición clave para valorar la repercusión real de las mismas en tal principio³⁶.

No obstante, la comprobación del dato anterior nos traslada a una pregunta aún más importante, que es la relativa a cuál es el sentido real de estas ayudas económicas, si tienen un importe tan bajo.

Ciertamente, las Exposiciones de Motivos de las normas que las han establecido giran sobre la necesidad de compensar las diferencias entre el Índice de Precios al Consumo de la Comunidad Autónoma y el del Estado (Cataluña) o de aportar una financiación complementaria para paliar en mejor forma situaciones de necesidad no cubiertas adecuadamente por el Estado debido a la insuficiencia del importe que destina al pago de estas pensiones (el caso prototípico de Andalucía). Sin embargo, más allá de estas argumentaciones, lo cierto es que no parece que importes de la cuantía del indicado puedan lograr una mejora significativa en la situación económica y social de sus destinatarios. Ciertamente, la situación de necesidad es real, debido a la difícil situación económica característica de estos pensionistas y a la reducida cuantía de las pensiones no contributivas. Y, de igual modo, también es cierto que, en estas situaciones económicas especialmente difíciles, cualquier aporte económico complementario tiene efectos especialmente favorables. Sin embargo, más allá de la pequeña alegría que puede suponer cobrar el complemento en el mes destinado para ello, no parece que el importe sea suficiente para promover a sus destinatarios a condiciones de vida cualitativamente superiores a las que tengan. Desde esta óptica, la crítica que se debería hacer a la normativa señalada no vendría dada por su existencia, sino, al contrario, por la reducida cuantía de las ayudas que prevé. Si se entienden las ayudas de la Seguridad Social en materia asistencial como un mínimo común a todo el Estado que puede ser mejorado por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias sobre asistencia y servicios sociales que han asumido, parece que la posible actuación complementadora de las Comunidades Autónomas tiene aún un trecho por recorrer. Una línea de actuación podría ser la trazada por las normas de las Islas Baleares sobre ayudas a

36 En este sentido van las declaraciones del ministro de Economía y Hacienda Pedro Solbes, que admitió que las Comunidades Autónomas pudieran subir las pensiones mínimas, siempre y cuando se tratara de complementos mínimos. *Vid. El País*, número de 30 de septiembre de 2004.

beneficiarios de pensiones no contributivas y de la Comunidad Foral Navarra sobre ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad, que tienden a igualar el importe de las pensiones más reducidas de esta clase al salario mínimo interprofesional, si bien, en el caso de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, esta alza habría de hacerse en coordinación con un incremento igual para las pensiones mínimas que cubren las mismas contingencias en su modalidad contributiva, para no crear situaciones de desigualdad irrazonables e injustificadas. Como se ve, la implicación del Estado en esta tarea es inexcusable.

La normativa autonómica sobre complementos extraordinarios a pensiones no contributivas, por el contrario, sí ha logrado otra finalidad, menos social y más enfocada al interés de los partidos políticos, ya que ha sido un instrumento útil a los Gobiernos autonómicos que las establecieron para hacer más visible su confrontación con el anterior Gobierno del Estado y para poner en situación difícil la defensa de la política social de aquél, a lo que contribuyó también de manera decisiva el empecinamiento del anterior Gobierno del Estado en no admitir estos complementos, incluso cuando tenía una sentencia del Tribunal Constitucional que los permitía.

En cuanto a otro elemento determinante para medir la repercusión real de estas ayudas en el sistema nacional conjunto de prestaciones sociales, hay que señalar que, contra lo que pudo estimarse cuando la Junta de Andalucía aprobó su Decreto del año 1998, el establecimiento de estos complementos no se ha generalizado a todas las Comunidades Autónomas, y cuando en alguna Comunidad Autónoma se han establecido (Cataluña, Islas Baleares), esto se ha

hecho con carácter extraordinario, sin que el pago de estas ayudas se haya consolidado con periodicidad anual, salvo el caso especial de Andalucía. Destaca especialmente el hecho de que Cataluña haya previsto en la Orden de 14 de abril de 2003 pagar ayudas extraordinarias a los perceptores de pensiones de viudedad continuadamente durante los años 2003, 2004 y 2005, mientras que la Resolución de 13 de junio de 2003 que estableció ayudas complementarias a los receptores de pensiones no contributivas ni previó la continuidad anual del pago ni se ha repetido en los años siguientes.

Solamente Andalucía ha dado carácter periódico, de hecho, a estos complementos, mediante la reiteración anual del pago de estas ayudas. Puede decirse que el carácter extraordinario del pago se ha vuelto en Andalucía de periodicidad permanente, de hecho. Ahora bien, quizás por la situación sociológica de Andalucía, con un alto número de pensionistas y con situaciones de necesidad económica especialmente acentuadas³⁷, quizás por la repercusión que el Gobierno de Andalucía, por motivos políticos, dio en un principio al establecimiento de estas ayudas, el hecho es que las ayudas complementarias a pensionistas no contributivos han arraigado en la conciencia social, y, especialmente, en la de los perceptores de aquéllas. Una prueba de ello es que, incluso cuando el Presidente del Gobierno anunció el propósito de duplicar el incremento de las pensiones mínimas para el año 2005, en relación con la media de incremento de las pensiones, logrando así el efecto que persiguen los Decretos del Gobierno de Andalucía que establecen las ayudas complementarias a las pensiones no contributivas, el Gobierno de la Junta de Andalucía se manifestó en el sentido de mantener tales ayudas complementarias, si bien con alguna discrepancia³⁸.

37 Que explica también que Andalucía fuera la primera Comunidad Autónoma en la que se establecieran estas ayudas. De hecho, la peculiaridad de la situación social y económica de Andalucía está presente en el Estatuto de Autonomía hasta un punto en que puede considerarse este factor como el auténtico hecho diferencial de la autonomía de Andalucía. Sobre el tema, *vid.* P. CRUZ VILLALÓN; «Los derechos sociales y el Estatuto de Autonomía», en G. CÁMARA VILLAR Y J. CANO BUESO (coord.); *Estudios sobre el Estado Social: Estado social y la Comunidad Autónoma andaluza*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 125.

En fin, las ayudas autonómicas a las pensiones no contributivas suponen un complemento para las pensiones de inferior cuantía que resulta valioso y que significa una utilización coherente con su finalidad de las competencias autonómicas sobre asistencia y servicios sociales, si bien la valoración de estas ayudas debe reducir expectativas desorbitadas, ya que la cuantía que tienen resulta insuficiente para alcanzar logros cualitativos en la tarea de mejorar la situación económica de los perceptores de dichas pensiones³⁹.

En todo caso, lo cierto es que la dispersión y la descoordinación de las ayudas asistenciales de las Comunidades Autónomas supone, por otra parte, un evidente riesgo de creación de desigualdades en el territorio del Estado que puede generar sentimientos de agravio e, incluso, puede dar lugar a una merma de la racionalidad y la eficacia técnico-económica de las ayudas. En todo caso, la doctrina ha insistido en que el logro de un acuerdo político entre el Estado y las Comunidades Autónomas que reconduzca la relación entre ambas fuentes de ayudas asistenciales (Seguridad Social y asistencia social autonómica) a la coordinación es indispensable. No obstante, lo cierto es que la coordinación debe alcanzarse mediante acuerdo político entre los entes con competencia en la materia, y no por la vía de la reducción del ámbito propio de las competencias autonómicas ■

38 Vid. *El País*, edición Andalucía, número de 8 de septiembre de 2004, en relación con las declaraciones del Consejero de Presidencia Gaspar Zarrías en el sentido de que el Gobierno andaluz, visto el anuncio del Gobierno, podría replantearse continuar pagando las ayudas a pensiones no contributivas y la aclaración del portavoz del Gobierno en el sentido de continuar pagándolas. Lo cierto es que el propósito del Presidente del Gobierno sólo se aplicó en su literalidad a las pensiones contributivas mínimas, ya que los Presupuestos Generales del Estado para 2005 previeron una subida del 6,5% para las pensiones mínimas de quienes no tuvieran un cónyuge a cargo y un 8,07% para quienes lo tuvieran. Las pensiones no contributivas quedaron fuera de esta subida, si bien, finalmente, se incrementaron en un 4,5%, dos puntos más de lo previsto al principio.

39 Como señala C. MOLINA NAVARRETE; cit., 457, «el eje cardinal de la tarea del intérprete constitucional no debe ser ni la delimitación conceptual de fronteras, que en algunos componentes singulares se revela una auténtica aporía o problema irresoluble, ni la institucionalización de la protección social como sistema compuesto aunque unitario, pues no pasa de ser una mera locución de síntesis de una pluralidad de instituciones protectoras que obedecen a lógicas diversas y heterogéneas, no reconducibles a una mínima identidad. El argumento principal debe ser encontrar las vías apropiadas para facilitar, desde la sede interpretativa, que convivan de modo racional y coherente los diferentes sistemas, facilitando el acceso a una protección suficiente de todos los ciudadanos». Para esta tarea, el acuerdo político es plenamente necesario (*ibidem*, 456).