

PENSIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y COMUNIDADES
AUTÓNOMAS: DATOS PARA UN ESTUDIO

Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles
Universidad de Oviedo

SUMARIO

- I. Introducción y planteamiento del problema*
- II. La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección social:*
 - 1. La distribución de competencias en materia de seguridad social*
 - 2. La distribución de competencias en materia de asistencia y servicios sociales*
 - 3. La distribución de competencias en materia de sanidad e higiene*
 - 4. La distribución de competencias en materia de previsión social complementaria*
 - 5. Títulos residuales, complementarios o alternativos*
- III. La valoración constitucional de la intervención autonómica en materia de pensiones, contributivas y no contributivas:*
 - 1. El punto de partida: la inevitable incidencia en el sistema de seguridad social*
 - 2. La consecuencia: la afectación a los pilares básicos del sistema*
 - 3. La incidencia en el régimen económico del sistema y otras cuestiones financieras*
 - 4. La confusa y discutible invocación del carácter complementario de las ayudas*
 - 5. El ropaje «social» de la medida: la apelación a la insuficiencia económica de las pensiones*
 - 6. La irrelevancia de la forma y la presentación de la medida*
 - 7. El caso particular de la seguridad social de los funcionarios públicos*
- IV. Recapitulación y reflexión final*

1. Introducción y planteamiento del problema

Recientemente –desde finales del año 1998, para ser más exactos– algunas Comunidades Autónomas han decidido «mejorar por sí mismas» la cuantía de las pensiones de seguridad social dentro de su ámbito territorial, e intervenir, de esa forma, en un terreno que tradicionalmente había quedado en manos del Estado. Esta intervención ha provocado, como no podía ser menos, un acalorado debate político y doctrinal, y ha vuelto a poner sobre el tapete un tema que en los últimos tiempos parecía estar en estado de letargo. Se trata, ni más ni menos, que de los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección social.

La cuestión se suscitó, en primer término, con la aprobación por parte de la Junta de Andalucía de unas ayudas complementarias, de carácter extraordinario, para el ejercicio de 1999, en favor de los beneficiarios de pensiones no contributivas de jubilación e incapacidad, mediante el Decreto 284/1998, de 29 de diciembre (posteriormente modificado por el Decreto 62/1999, de 9 de marzo). La medida fue impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional, por el cauce de conflicto positivo de competencias, aduciendo la infracción de los correspondientes preceptos constitucionales. La admisión a trámite de esas impugnaciones fue acompañada de la suspensión cautelar de las medidas, aunque poco tiempo después, mediante sendos Autos de 21 de julio de 1999¹, se procedió al levantamiento de dicha suspensión.

Con esos Autos, como es natural, no podía ponerse fin al conflicto, pero la solución por la que se decantan se asienta, si bien se mira, en consideraciones que pueden prejuzgar el fondo del asunto². El primero de esos Autos –que es el más relevante– avala, en efecto, la legitimidad de la norma impugnada, al menos «hasta que recaiga una resolución sobre el fondo del asunto que determine si se han trasgredido las competencias estatales en materia de seguridad social». Tal aval, sin embargo, se funda en la exposición de motivos de la propia disposición impugnada, en la que se invocaban como base para tal actuación las competencias asumidas por la Junta de Andalucía en materia de asistencia y servicios sociales, siendo así que lo que se discute es, precisamente, si es éste, y no otro, el título competencial que debe regir en este caso.

1. Núm. de Registro 1207/99 y 1208/99, respectivamente.

2. Vid. M.C.Palomeque López, “Los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral y de seguridad social resueltos por el Tribunal Constitucional”, *Carta Laboral*, núm.20 (2000), p.8.

Es verdad que, junto a ese primer argumento, los reseñados Autos del TC aducen otras consideraciones. De un lado, que en la demanda de conflicto no se había concretado, «en su alcance o entidad», la eventual perturbación del sistema de caja única del sistema de seguridad social, ni se habían detallado «las interferencias que, indirectamente, pudieran producirse». De otro, que la Comunidad Autónoma promotora de la medida no había utilizado fondos del Estado, sino recursos propios, por lo que no cabía constatar perjuicios irreparables en ese sentido. Pero de nuevo nos encontramos ante argumentos de tipo circular o meramente aproximativo, y en buena medida superficiales: que los fondos utilizados pertenecían a los caudales autonómicos no necesitaba, desde luego, de mayor demostración; el problema estriba en determinar si con esa actuación, que formalmente se presenta como una iniciativa inocua o intrascendente para el sistema de seguridad social, y para el orden constitucional de competencias, se produce en realidad, y pese a esa apariencia, un desbordamiento de los cauces establecidos.

Siendo de ese tenor, no podía extrañar que esos primeros avances del TC, unidos al levantamiento de la suspensión inicial, actuaran como una especie de acicate para que otras Comunidades Autónomas –e, incluso, alguna Corporación local– decidieran anunciar o promover medidas similares. Por ejemplo, la Generalitat de Cataluña decidió conceder una «paga extraordinaria» a los pensionistas, al amparo de las normas generales de revalorización de pensiones y como «compensación» por el diferencial del IPC entre Cataluña y el resto del Estado³. También la Comunidad de Baleares ha anunciado la aprobación en los últimos años complementos de pensiones. Por su parte, la Comunidad de Navarra ha introducido en su ordenamiento foral alguna medida que, asimismo, puede incidir en este terreno, bien es verdad que desde un prisma muy diferente⁴.

Aunque las medidas no sean equivalentes, las razones que se han venido alegando para apoyar esa serie de intervenciones tienen un poso común. Como argumento de tipo «social», se suele hacer referencia a la «insuficiencia económica» de las pensiones –en particular, de las no contributivas–, y a la conve-

3. Vid. B.Gonzalo González, “Reparto competencial y complementariedad de las prestaciones sociales básicas”, *Foro de Seguridad Social*, núm.1 (2000), pp.19-20.

4. Ley 6/2000, de 3 de julio, sobre igualdad de las parejas estables no matrimoniales, que procede a la modificación del Decreto Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, sobre Estatuto de los funcionarios públicos de Navarra. La Ley 6/2000 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el TC, admitido a trámite (procedimiento núm.5297/2000).

niencia de mejorarlas mediante acciones complementarias. Como argumento de tipo jurídico, se suele aducir la adscripción de ese tipo de medidas a la «asistencia social», partiendo de que tal asistencia pertenece al haz de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, y presuponiendo que es ésta una técnica apta para complementar y suplementar la acción protectora («básica») de la seguridad social. Algunas de esas medidas, de todas formas, revisten mayor peculiaridad, y se asientan por lo tanto en otro tipo de consideraciones; tal es el caso, sobre todo, de las aprobadas por Navarra.

Con esas medidas se plantea, en definitiva, si a través de esa vía asistencial –o de algún otro cauce paralelo– pueden las Comunidades Autónomas proyectar su actividad sobre una maquinaria prestacional que tiene su raíz en el sistema de seguridad social. Por ello, y desde una perspectiva general, una cuestión crucial será determinar la naturaleza jurídica de los citados complementos o añadidos: ¿son prestaciones de seguridad social, al igual que la pensión a la que vienen a completar, o son, en cambio, ayudas de asistencia social?. Pero detrás de esa primera pregunta se encierran otras muchas cuestiones, nada sencillas por cierto. Cabe plantearse, por ejemplo, si es posible una distinción neta, o al menos, mínimamente clarificadora, entre los derechos de seguridad social y los de asistencia social. Cabe plantearse también, al hilo de lo anterior, si es el título de la asistencia social el que verdaderamente se pone en juego en estos casos, o si es más bien, aunque sea de manera indirecta y soterrada, el de seguridad social.

Alguna peculiaridad reviste, por lo demás, cada una de esas actuaciones autonómicas. En el caso de Cataluña, por ejemplo, se cuestiona de manera más abierta si la Comunidad Autónoma puede revalorizar directamente las pensiones de seguridad social, conforme a índices o criterios de medida ceñidos a su propio territorio (como el IPC). En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, el problema se suscita en relación con las pensiones de viudedad previstas en la legislación de clases pasivas para los funcionarios públicos, que se han extendido a las personas supervivientes de parejas estables no matrimoniales; se trata, pues, de una medida que reformula de modo explícito la acción protectora del sistema, y que de algún modo hace una llamada a los criterios de distribución de competencias en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos.

II. La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección social

El análisis de todas estas cuestiones probablemente deba partir de una descripción, elemental pero por ello con fines esencialmente clarificadores, del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección social. Conviene advertir, a tal efecto, que por razones muy variadas –históricas sobre todo, pero también sociales, políticas y de gestión administrativa– es ése un terreno sumamente complejo en la actualidad, en el que cabe distinguir numerosos frentes de acción, y en el que concurren, quizá por ello mismo, diversos títulos competenciales. De hecho, la expresión «protección social», relativamente extendida en el lenguaje de la Comunidad Europea, apenas sirve entre nosotros para detectar un mecanismo concreto de protección: es tan vaga y general que vale, salvo que se matice adecuadamente, para abarcar el conjunto de instituciones y medidas que tienen por objeto la protección de situaciones de necesidad, con independencia de su origen, su naturaleza o su alcance⁵. No hay en la Constitución, además, ningún título que de modo específico o expreso se refiera a la protección social, sino distintos títulos, más monográficos o especializados, que, desde distintas perspectivas, pueden incidir en ese terreno⁶. Es preferible, por ello, partir de la segmentación y especificación existente tanto en el plano conceptual como en el de las reglas jurídicas.

1. La distribución de competencias en materia de seguridad social.

Es evidente, en cualquier caso, que el núcleo de la protección social en nuestro país está constituido por el sistema de Seguridad Social, como institución que tiene por objeto específico hacer frente, de una manera global, a las contingencias sociales, con arreglo a técnicas de aseguramiento –aunque «socializadas» en buena medida– y de acuerdo con unos principios básicos: universalidad en el ámbito subjetivo, generalización de la acción protectora, y publicación de la gestión y los procedimientos de financiación. Es, no por casualidad, el sistema que se ha «constitucionalizado», como es sabido, a través del art.41 CE⁷, y el sis-

5. Vid. M.R. Alarcón Caracuel, “Hacia el Derecho de la protección social”, AA.VV., *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad* (coord. J. López López), Marcial Pons, 1996, pp.24 ss.

6. Vid. E. Borrajo Dacruz, “Comunidades Autónomas y Seguridad Social”, *Papeles de Economía Española*, núm.12-13 (1982), pp.187.

7. Vid. M. Rodríguez-Piñero y S. González Ortega, “La configuración constitucional de la seguridad social como condicionante necesario de su reforma”, *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1985, pp.269 ss.

tema al que se refiere el art.149.1.17 CE a la hora de repartir competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por ello, debe ser éste el primer título competencial objeto de nuestro análisis.

Pues bien, el art.149.1.17 CE atribuye competencias exclusivas al Estado en materia de «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». En realidad ello quiere decir, pese al enunciado general del art.149 CE, que no estamos ante una competencia exclusiva del Estado, desde el momento en que las Comunidades Autónomas pueden asumir, además de la ejecución de los servicios de seguridad social, el desarrollo de la legislación básica aprobada por el Estado⁸. Sólo aquello que se refiera al «régimen económico» de la Seguridad Social parece ser objeto de una reserva completa, o de mayor intensidad al menos, a favor del Estado.

De todas formas, los términos empleados por el art.149.1.17 CE esconden, como suele suceder, infinidad de problemas interpretativos. Cabe plantearse, por lo pronto, qué significado ha de darse a la expresión «legislación básica». En general, como es sabido, el adjetivo «básico» suele remitir en la Constitución a los principios, directrices y puntos esenciales de la correspondiente regulación, con el fin de que se establezca un ordenamiento común para todo el Estado, y de que, en su caso, actúen necesariamente como punto de partida para las normas autonómicas de desarrollo⁹. La noción de bases o de normas básicas debe entenderse, por otra parte, desde una perspectiva material y no tanto formal, por lo que puede comprender tanto disposiciones legales como normas reglamentarias; tales bases, además, podrían extraerse, en su caso, de la normativa vigente para la realidad social correspondiente¹⁰.

Dentro ya del terreno de la seguridad social, parece indudable que por «legislación básica» debe entenderse toda aquella regulación (legal o reglamentaria) que se refiera a los aspectos sustantivos o fundamentales del sistema, entre ellos los que deben incluirse, naturalmente, la delimitación del campo de aplicación, la determinación de la acción protectora (en sus niveles contributivo y no con-

8. Vid. M.C.Palomeque López, “El principio constitucional de ¿unidad del orden económico? y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias de trabajo y seguridad social”, *AL*, núm.47 (1999), marg. 905.

9. Vid. sentencia TC 25/83, de 7 de abril. En este mismo sentido, E. Borrajo Dacruz, “Comunidades Autónomas y Seguridad Social”, *Papeles de Economía Española*, núms.12-13 (1982), p.191, y B.Alonso García, *El régimen jurídico de la protección social del minusválido*, Civitas, 1997, pp.107 ss.

10. Vid. sentencia TC 32/1981.

tributivo), y la fijación de las prestaciones (tipología, cuantía y requisitos de acceso y mantenimiento)¹¹. Debería serlo, asimismo, todo lo relativo a los principios de gestión del sistema, incluida la referencia, en su caso, a las posibilidades de colaboración obligatoria y voluntaria, en la totalidad de la protección o en determinadas contingencias¹².

Todo lo que traspase ese acervo de legislación básica podría ser regulado, consiguientemente, por las CC.AA., siempre que se respetaran, al mismo tiempo, los objetivos que para la seguridad social marca el art. 41 de la propia Constitución. No es fácil, sin embargo, precisar los contornos de ese terreno «de desarrollo», dado que en materia de seguridad social cualquier norma, prácticamente, actúa como condicionante, al fin y al cabo, de la forma y los niveles de la protección. De ahí, seguramente, que pocos Estatutos de Autonomía otorguen a la correspondiente Comunidad competencias para el desarrollo legislativo en materia de seguridad social¹³.

La gran mayoría de las normas estatutarias se concentra, en efecto, en la asunción de funciones ejecutivas, relativas a la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de seguridad social (muchas veces unida a la gestión del sistema sanitario o a los servicios sociales), lo que les permitiría organizar y administrar, dentro de su territorio, las correspondientes instituciones o instancias¹⁴. También podrían, por indicación constitucional, asumir la potestad sancionadora para el cumplimiento efectivo de las normas, en los términos de la sentencia TC 102/1995. No debe perderse de vista, de cualquier modo, que la actividad de administración o ejecución también debe estar presidida por pautas, moldes y controles comunes, pues de lo contrario se corre el riesgo de introducir distorsiones en el sistema (como recientemente ha puesto de relieve el Tribunal de Cuentas, a propósito de las prestaciones no contributivas).

11. Vid. M.Alonso Olea, “El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas”, *RPS*, núm.121 (1979), p.73; L.E. de la Villa Gil y A.Desdentado Bonete, “Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en La Constitución (las relaciones laborales y la seguridad social)”, *AA.VV., Derecho del Trabajo y seguridad social en la Constitución*, CEC, 1980, p.434, y L.E. de la Villa Gil, “Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, *Documentación Laboral*, núm.1 (1981), p.20.

12. Vid. J.F. Blasco Lahoz, *La protección asistencial en la Seguridad Social: La Ley de prestaciones no contributivas*, Tirant lo Blanch, 1992, p.32.

13. Por ejemplo, Andalucía (LO 6/1981, 30 de diciembre), Extremadura (art.9 LO 1/83, de 25 de febrero), o Galicia (art.33 LO 1/81, de 6 de abril).

14. Vid. arts.1.8.5 EAPV, art.17.5 EAC, art.55 EAG, art.20.5 EAA, art.28 EACM, art.12 EAPA, o art.12 EAIB.

Tampoco es sencillo determinar el alcance de la expresión «régimen económico de la seguridad social», que se utiliza para designar una parcela que se atribuye, como hemos visto, al Estado en exclusiva. No es difícil, sin embargo, detectar el sentido o razón de ser de dicha exclusividad, que reside indudablemente en la necesidad de que el orden económico del sistema sea único y unitario, como «presupuesto necesario» para que no se produzcan «resultados disfuncionales y desintegradores»¹⁵. La exigencia de un régimen económico único para todo el sistema de seguridad social no tiene otra finalidad, en efecto, que la de garantizar un haz de prestaciones que se funden realmente en el principio de solidaridad social (entre generaciones y entre grupos sociales de una misma generación), y que tales prestaciones sean iguales para todos los beneficiarios.

Frente a interpretaciones iniciales, hoy en día parece claro que para lograr esa unidad del «régimen económico de la seguridad social» se requiere, antes que nada, una misma regulación jurídica sobre materias económicas y financieras, pero también, muy probablemente, una unidad de gestión en el tratamiento de las mismas¹⁶. En síntesis, esa unidad debería afectar a la determinación de los recursos del sistema, a la fijación de los conceptos de gasto o aplicación, y a su distribución territorial y funcional; debería incluir, así pues, todo lo relativo a presupuestos, patrimonio, régimen financiero, ingresos, gastos e inversiones, como cabe deducir, por lo demás, de un somero repaso a nuestra tradición normativa, y a la legislación vigente¹⁷. Que el régimen económico pertenezca al Estado supone, en consecuencia, que todas esas operaciones, cuentas o decisiones (disponibilidad de los recursos, gestión económica, administración financiera, etc.) son de competencia estatal, y, a la postre, que son –y deben ser– de titularidad del Estado todos los fondos que se dediquen a la Seguridad Social¹⁸.

Ciertamente, algunos Estatutos de Autonomía han atribuido a la correspondiente Comunidad competencias referidas a la «gestión del régimen eco-

15. Sentencia TC 1/1982, de 28 de enero. Vid. M.C.Palomeque López, “El principio constitucional de la unidad del orden económico nacional? y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias de trabajo y seguridad social”, *Actualidad Laboral*, núm.47 (1999), marg. 906.

16. Vid. L.E. de la Villa Gil y A.Desdentado Bonete, “Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución (las relaciones laborales y la seguridad social)”, AA.VV., *Derecho del Trabajo y seguridad social en la Constitución*, CEC, 1980, p.436.

17. Vid. M.C.Palomeque López, “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, *Relaciones Laborales*, I/1986, p. 412.

18. Vid. J.López López, *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, Marcial Pons, Madrid,

nómico»¹⁹, siempre que con ello no se altere el principio de «caja única»²⁰. Se parte en estos casos de una sutil distinción entre el plano normativo, que quedaría reservado exclusivamente al Estado, y el plano de gestión o ejecución, que se entrega a la Comunidad Autónoma. Con todo, esta opción debe interpretarse de forma restrictiva. En términos generales, porque la expresión «régimen» en el texto constitucional no remite sólo a potestades normativas²¹. En un plano más concreto, porque la mención separada al «régimen económico», como función exclusiva del Estado, trata de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica²². La razón última de la competencia exclusiva del Estado en esta materia se encuentra, en fin, en la necesidad de preservar la unidad del sistema y de mantener el régimen público de seguridad social –único y unitario, y para todos los ciudadanos– existente con anterioridad, de acuerdo con el mandato del art.41 CE.

A partir de estas consideraciones las concretas facultades que integran la competencia autonómica de gestión del régimen económico de la seguridad social «serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos o al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado» (TC 124/1989).

19. Así ocurre en los EE.AA Valencia, Andalucía, Cataluña, Galicia y Navarra.

20. Resulta significativa la aclaración que en este sentido contiene el Estatuto de Autonomía de Galicia (art.33.2 *in fine*).

21. Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, “la atribución al Estado o a las Comunidades Autónomas del ¿régimen? en una determinada materia comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma” (TC 84/1982 y 38/1983), pero implica también ¿un plus?, pues además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario (TC 195/96).

22. De hecho, es competencia exclusiva del Estado, a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, “la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única” (TC 124/89). Debe tenerse en cuenta, según el TC, que en el momento de aprobarse la Constitución existían ya esos órganos estatales de gestión económica, para hacer efectivos los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja; datos que resultan especialmente relevantes para la correcta interpretación del art.149.1.17, en la medida en que la mención separada del “régimen económico” como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo políticas territoriales de seguridad social diferenciadas en cada Comunidad Autónoma.

A la vista de lo anterior resulta claro que es competencia del Estado la gestión de la cotización y recaudación de recursos en tanto forma parte de la gestión del patrimonio único de la Seguridad Social (así como las competencias de control y aplazamiento o fraccionamiento), pues ambas «pueden encuadrarse conceptualmente dentro de la noción más amplia de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social». Es igualmente competencia del Estado la distribución temporal y espacial de las disponibilidades financieras de la Seguridad Social para hacer frente a los desajuste entre ingresos y gastos; así como las provisiones de fondos y ordenación de pagos, y la afectación de cuotas para financiar los fondos. De esta forma se excluye que las Comunidades Autónomas puedan administrar y disponer de esos fondos generados por la Seguridad Social sin una previa provisión o habilitación del Estado, a quien corresponde gestionar la caja única de la Seguridad Social (TC 195/1996). En definitiva, una Comunidad Autónoma no puede pretender administrar y disponer de los fondos de la Seguridad Social en su territorio, como si se trataran de fondos autonómicos.

Por otro lado, hay determinados actos instrumentales –relativos a la obligación de contribuir– que sin ser exactamente «económicos» no dejan de relacionarse con el régimen económico. Así ocurre con los actos de inscripción, afiliación, altas y bajas, que en sí mismos no pertenecen al régimen económico pero que condicionan el alcance y la aplicación de la obligación de cotizar y del derecho a prestaciones; son, además, actos únicos para todo el sistema (inscripción y afiliación), o con relevancia para todo el sistema (pues de ellos depende la «carrera de seguro»). Por esa razón, deben ser reservados al Estado, tanto en su regulación como en su control, en tanto que afectan al cumplimiento de las obligaciones recaudatorias; sin perjuicio de que, al no ser propiamente actos económicos, las CC.AA. puedan asumir algunas competencias de ejecución, relativas al cumplimiento de estos deberes, correspondiendo al Estado, entonces, una facultad de supervisión (TC 124/1989).

Una última consideración conviene hacer aún respecto de la distribución de competencias en materia de Seguridad Social. Aunque parezca obvio, no está de más recordar que el art.149.1.17 CE se refiere al conjunto del sistema de seguridad social, en cualesquiera de sus apartados, compartimentos o Regímenes. Ello quiere decir que la distribución de competencias que en él se efectúa vale para la seguridad social “laboral” u ordinaria (Régimen General, Regímenes especiales de trabajadores o profesionales, etc.) pero también para la seguridad social de los funcionarios públicos, esto es, para lo que tradicionalmente se ha venido conociendo como Regímenes de “clases pasivas”. Es cierto que tales Regímenes presentan aún muchas peculiaridades, pero también lo es que forman

parte, sin duda alguna, del sistema actual de Seguridad Social (art.10.1.d) LGSS); además, ni del texto constitucional, ni de la legislación ordinaria, es posible extraer dato alguno que permita excluirlos del ámbito de aplicación del art.41 CE, que es el trasfondo, como sabemos, de toda esta problemática. De todas formas, al tratarse de funcionarios públicos, los problemas de reparto de competencias que pudieran plantearse habrán de ser abordados también desde los restantes títulos competenciales que pudieran concurrir en la materia, especialmente desde el art.149.1.18 CE, como veremos.

2. La distribución de competencias en materia de asistencia y servicios sociales.

Como ya sabemos, el art.149.1.17 CE no es el único precepto constitucional que distribuye competencias en el ámbito de la protección social. Si en el plano sustantivo el papel de pivote de la protección social corresponde al art.41 CE, en el plano de la distribución constitucional de competencias el art.149.1.17 CE desempeña una labor similar, lo cual quiere decir que, siendo el más importante, no es el único que se ocupa de estas cuestiones; alrededor del mismo, en efecto, giran otros muchos títulos competenciales. Uno de ellos es el art.148.1.20 CE, que trata de la distribución de competencias en materia de “asistencia social”, y que sigue a esos efectos unos derroteros bien diferenciados de los que hemos visto con anterioridad. Por ello, el primer reto que plantea este otro precepto es la delimitación entre los respectivos campos de acción: seguridad social y asistencia social, que aparecen en el contexto constitucional como distintos segmentos de la protección social, adscritos a diferentes títulos competenciales.

Como era de esperar, la CE –tampoco los Estatutos de Autonomía– no se detiene en trazar las diferencias de concepto o contenido entre una y otra rama; se hace cargo de esas diferentes realidades, pero no marca las correspondientes líneas de frontera²³. Se acepta generalmente que seguridad social y asistencia social son dos formas o ramas diferentes de los sistemas de protección social, pero nunca se ha podido trazar una distinción absolutamente nítida e indiscutible entre las mismas, ni en el plano conceptual ni en el plano de sus funciones²⁴. Esa dificultad se ha visto acrecentada, además, con el paso del tiempo. De un lado, por la querencia «asistencial» que en los últimos tiempos viene mostrando

23. Vid. L.E. de la Villa Gil, “Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, *Documentación Laboral*, núm.1 (1981), p.20.

24. Vid. M.Rodríguez-Piñero, “La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas”, *Revista de Seguridad Social*, núm.34 (1987), p.64.

el sistema de seguridad social²⁵, que ha incorporado prestaciones de claro corte asistencial, como las pensiones “no contributivas”, con el fin de extender su radio de acción. De otro, por un renovado empeño doctrinal en dotar a las ayudas asistenciales de las garantías propias de la seguridad social, no sólo para mejorar su configuración legal, sino también para realzar su figura dentro del heterogéneo mundo de la protección social²⁶.

Da la sensación, en todo caso, de que la diferencia entre seguridad social y asistencia social todavía no ha desaparecido; por mucho que se quieran relativizar los rasgos característicos de una y otra vía de protección, lo cierto es que en la conciencia común aún siguen siendo realidades separadas²⁷. Aún sigue apreciándose, por decirlo más claramente, el carácter «suplementario», y también secundario, que tradicionalmente ha correspondido a la asistencia social en comparación con el sistema de seguridad social. La función principal de la asistencia social sigue siendo, se quiera o no, la de cubrir las deficiencias de aquel otro sistema²⁸: deficiencias desde el punto de vista subjetivo, por cuanto quiere asistir a quienes por unas razones o por otras no pueden tener acceso a las prestaciones de seguridad social, y deficiencias desde el punto de vista objetivo, pues las prestaciones de asistencia social se dirigen preferentemente a contingencias imprevistas en el sistema de seguridad social²⁹.

Existe, además, una clara diferencia desde el punto de vista legal e institucional. A la postre, tanto la asistencia social como la seguridad social son de una manera o de otra dependiendo de su concreta configuración legal; como ha dicho la jurisprudencia constitucional (a propósito de la asistencia social), estamos ante “conceptos elaborados en el plano de la legislación general”³⁰. Y no cabe ninguna duda, al menos por el momento, de que la expresión “seguridad social” remite a un determinado sistema, perfectamente acotado y acuñado por la ley,

25. Más allá de los tradicionales “auxilios económicos” o de la peculiar asistencia social prestada históricamente por el sistema (arts.38.2 y 55.1 LGSS).

26. Vid. J.López López, *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, cit., p.93 y 202; J.L.Monereo Pérez y C.Molina Navarrete, *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Comares, 1999, pp.191 ss., y J.J.Fernández Domínguez, “La necesaria reforma estructural de seguridad social”, *Tribuna Social*, núm.116/117 (2000), p.19.

27. Vid. M.R.Alarcón Caracuel, “Hacia el derecho de la protección social”, cit., pp.28 ss.

28. Vid. J.Vida Soria, “Asistencia social en el ordenamiento de la seguridad social española”, *Revista de Trabajo*, núm.21 (1968), p.53, y M. Rodríguez-Piñero, “La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas”, *Revista de Seguridad Social*, núm.34 (1987), p.64.

29. Vid. M.R.Alarcón Caracuel, *La Seguridad Social en España*, Aranzadi, 1999, p.50.

30. Sentencia TC 76/1986, de 9 de junio, FJ.7.

mientras que la asistencia social propiamente dicha –esto es, la que no deriva de la seguridad social– se regula por cauces distintos, carentes, por cierto, de la homogeneidad y sistematización típica de la Seguridad Social³¹. Es obvio, por lo demás, que la “asistencia social” prestada por este otro sistema (art.38.2 LGSS) es, desde cualquier punto de vista (también en el orden de distribución de competencias³²), seguridad social, pues así se desprende de su configuración legal. Seguridad Social será, en definitiva, lo que se encuentre en cada momento dentro de los contornos trazados por su legislación específica; la asistencia social habrá de ser detectada más allá de esa línea.

Pero es que, más allá de esa distinción formal, cabe apreciar también diferencias de composición, estructura o método de actuación. Por lo pronto, ningún reparo existe para que la asistencia social se preste a través de sujetos privados (al estilo de la antigua beneficencia), mientras que eso sería inimaginable, e imposible, para el sistema de seguridad social. Es claro, por otra parte, que si las prestaciones de seguridad social han de responder a un «plan» preestablecido, en el que figuran tanto las contingencias protegidas (incapacidad, desempleo, jubilación, cargas familiares, muerte y supervivencia) como la clase de protección, la asistencia social puede actuar conforme a esquemas más flexibles, para dar cobertura a situaciones de necesidad *in genere*, no predeterminadas, o, como mucho, definidas en términos muy globales. Esta nota diferencial ha sido resaltada por el TC en más de una ocasión, al decir que la asistencia social es un mecanismo singular de protección de situaciones de necesidad a las que no alcanza la seguridad social³³. Puede decirse, desde este punto de vista, que las prestaciones asistenciales normalmente se encaminan a situaciones que por su singularidad, su excepcionalidad o su carácter marginal, no están previstas por el instrumento principal de protección, esto es, por la Seguridad Social.

Cabe hacer una distinción, en fin, desde el punto de vista subjetivo, que no es más que una consecuencia de todo lo anterior, como es fácil de comprender³⁴: si

31. Vid. J.Vida Soria, “Asistencia social en el ordenamiento de la seguridad social española”, *RT*, nº 21, 1968, p.53, y M.R. Alarcón Caracuel, *La Seguridad Social en España*, Aranzadi, 1999, p.53.

32. Vid. M.Alonso Olea, “El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Política Social*, núm.121 (1979), p.73.

33. Sentencia TC 76/1986, dictada a propósito de la norma aprobada por la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre pensiones de jubilación, viudedad y orfandad en favor del personal que había prestado sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco desde 7 de octubre de 1936 al 6 de enero de 1938.

34. Vid. M.Rodríguez-Piñero, “La dimensión constitucional de las pensiones de seguridad no contributivas”, *Pensiones no contributivas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, p.164 y ss.

las contingencias son distintas, ello suele deberse, en buena medida, a que afectan a grupos sociales con una problemática especial³⁵. El hecho de que mediante la asistencia social se prevean prestaciones no existentes en el sistema de seguridad social significa, a la postre, que su objetivo no es otro que la protección de personas excluidas de la seguridad social, o de las que, por una u otra razón, no pueden acceder a las prestaciones normales de ésta. De ahí que la asistencia social vaya dirigida habitualmente a «grupos de población» que por diversas circunstancias –su edad, su origen, sus deficiencias desde el punto de vista profesional o laboral, sus dificultades de inserción social, etc.– no están comprendidos aún, o no lo están a plenos efectos, en el sistema de Seguridad Social (emigrantes, inmigrantes, refugiados, minusválidos, enfermos crónicos, etc.)³⁶.

En cualquier caso, nada impide que la asistencia social actúe como vía complementaria a la seguridad social, siempre que no se desvirtúe ni una ni otra, que no se conduzca a confusión en las correspondientes situaciones y contingencias, y que no se sobrepasen las correspondientes reglas de incompatibilidad o concurrencia de prestaciones. Por decirlo más claramente: no es bueno, ni sería aceptable jurídicamente, contribuir al desdibujamiento de límites entre asistencia social y seguridad social, pues ello, aparte de suscitar los correspondientes problemas de interpretación y aplicación de las normas, inevitablemente repercute en la fijación de los criterios de reparto de competencias consagrados en los arts.148 y 149 CE, al desdibujarse su respectivo campo de actuación³⁷. En términos constitucionales, asistencia social y seguridad social son realidades distintas, tal vez porque la CE ha dado por sentado que tras la cobertura ofrecida desde el sistema de seguridad social puede y suele quedar –sería impensable otra cosa– un margen más o menos amplio de desprotección, que correspondería a la asistencia social³⁸.

Partiendo, seguramente, de ese presupuesto, el art.148.1.20 CE permite a las Comunidades Autónomas actuar en ese otro lado de la frontera. Sin embargo, tal

35. Vid. C. Estévez González, *Las rentas mínimas autonómicas. Estudio de la normativa reguladora*, CES, 1998, p. 115 ss.

36. Un ejemplo de ello puede comprobarse, por ejemplo, en el RD 728/1993, de 14 de mayo (modificado por RD 667/1999, de 23 de abril), sobre pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles.

37. Vid. B. Gonzalo González, “Reparto competencial y complementariedad de las prestaciones sociales básicas”, *Foro de Seguridad Social*, n°1 (2000), p.18 ss.

38. Vid. M. Rodríguez-Piñero, “La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas”, *Revista de Seguridad Social*, n°34 (1987), p.64.

precepto –como muchos otros de ese mismo apartado– no atribuye directamente competencias, sino que simplemente enuncia una materia en la que pueden intervenir las CC.AA. Eso significa, como es natural, que las competencias autonómicas en materia de asistencia social serán las que se asuman efectivamente a través de los Estatutos de Autonomía y, en su caso, mediante las normas de transferencia o traspaso. Por otra parte, el art.148.1.20 CE permite que la asunción de competencias sea total (tanto regulación como ejecución) o parcial (acción administrativa). Habrá que estar, de nuevo, a los Estatutos de Autonomía, y a las normas de transferencia, para determinar cuáles son las competencias que corresponden efectivamente a cada Comunidad Autónoma en este terreno.

En términos generales, los Estatutos han seguido tres modelos para asumir competencias a partir del enunciado del art.148 CE: a) competencias exclusivas, que implican que la Comunidad Autónoma asume la potestad normativa y la ejecución de los servicios; b) competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica estatal, que implican la potestad de las Comunidades Autónomas de administrar y, en su caso, de dictar reglamentos internos de organización de servicios, con el añadido, en algunos casos, de competencias ejecutivas; c) competencias de ejecución dentro de los reglamentos generales que dicte el Estado, que implican la competencia de la Comunidad Autónoma de administrar y, en su caso, de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes³⁹. No obstante, a la hora de la verdad la asistencia social –siempre que sea externa al sistema de Seguridad Social, por supuesto⁴⁰– ha sido acogida por las Comunidades Autónomas prácticamente como competencia exclusiva: en unos casos porque los Estatutos de Autonomía la han asumido en bloque⁴¹ y en otros como consecuencia de posteriores traspasos de competencias.

Caso paradigmático de asistencia social, muy extendido en los últimos años, es el de las llamadas “rentas mínimas de inserción” –también conocidas como “salario social”–, puestas en marcha, con el impulso de la Comunidad Europea, por buen número de Comunidades Autónomas y por otras Administraciones

39. Vid. J.A.Alonso de Antonio, “Artículo 149.1.1º, 4º, 5º., 7º. 10º., a 32º, 2 y 3. Sistema de distribución de competencias”, *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. O.Alzaga), Tomo IX, Edersa, 1996, p. 293.

40. Vid. sentencia TC 146/1986.

41. Vid. EA de Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla-León, Navarra, País Vasco, La Rioja y Valencia.

públicas⁴². Es cierto que buena parte de la doctrina ha apostado por su integración en el sistema de seguridad social, para así revestirlas de mayores garantías⁴³. Pero, desde una u otra perspectiva, es opinión compartida –y avalada por la jurisprudencia constitucional– que tales rentas no constituyen seguridad social, sino acción asistencial. Está muy generalizada la idea, dicho de otra forma, de que el establecimiento de “los llamados subsidios de inserción o salarios sociales” por parte de las Comunidades Autónomas no plantea problema alguno desde la perspectiva constitucional”, ya que “encajan perfectamente en la filosofía del art.148.1.20 CE”⁴⁴.

La asunción de competencias en materia de asistencia social por parte de las Comunidades Autónomas no impide, por otra parte, que el Estado mantenga algunas funciones en este terreno. Puede seguir ejerciendo, concretamente, tareas de asistencia social para situaciones de necesidad que desborden los límites de los correspondientes territorios autonómicos y alcancen dimensión general, o para las que afecten a la población española incurso en movimientos migratorios. Tales casos propician, como es obvio, una intervención general y global, propia sobre todo del Estado⁴⁵. El TC ha entendido, en efecto, que la acción asistencial podría ser asumida por el Estado cuando persiga fines o intereses comunes, y podría canalizarse directamente o mediante la concesión de ayudas a entidades dedicadas a labores de asistencia social⁴⁶. La acción estatal también podría ampa-

42. Vid. C. Estévez González, *Las Rentas Mínimas Autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*, CES, 1998, y E. Rojo Torrecilla, “Protección social y rentas mínimas de inserción”, AA.VV., *Seguridad social y protección social: temas de actualidad* (Coord.de J.López), Marcial Pons, 1996, pp.106 ss.

43. Lo cual encierra, desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias, una dificultad inesperada, pues su adscripción al art.149.1.17 CE suscita evidentes dificultades para su configuración e implantación por parte de las Comunidades Autónomas. Este posible obstáculo se ha tratado de salvar dando a las rentas mínimas de inserción el carácter de legislación “no básica”, aunque, a decir verdad, habría que distinguir entre la norma (básica o de desarrollo) y el contenido de la misma (prestación básica o prestación asistencial, por ejemplo). Vid., aparte de otros trabajos ya citados, J. López López, “El art. 149.1.17 CE como título de legitimación competencial para las Comunidades Autónomas en materia de renta mínima”, *REDT*, núm.48 (1991); R. Esteban Legarreta, “Comentario a algunos aspectos conflictivos de las rentas de inserción mínima”, AA.VV., *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*, cit., pp.139 ss., y J. A. Maldonado Molina, “La descentralización territorial y las pensiones no contributivas”, *Actualidad Laboral*, núm.28 (1999), marg.130.

44. Vid. R. Escudero Rodríguez, “Una norma de envergadura: la Ley de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social”, *RL*, núm.4 (1991), p.56.

45. Vid.L.Hurtado González, “Asistencia social y seguridad social: sus fronteras actuales”, *Actualidad Laboral*, núm.25 (1993), marg.471.

46. La cuestión se planteó a propósito de unas medidas adoptadas por la Dirección General de

rarse, en último término, en el art.149.1.CE, que atribuye competencias exclusivas al Estado en la regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles. No podrá utilizarse, en cualquier caso, para dejar sin contenido las correspondientes competencias autonómicas⁴⁷.

Materia muy próxima a la asistencia social es la relativa a «servicios sociales», de la que no habla, sin embargo, el art.148 CE. No hay dificultad, sin embargo, en asimilarla a la asistencia social, al menos a estos efectos, puesto que si fueron incluidos tradicionalmente en el sistema de seguridad social no fue tanto, seguramente, por su naturaleza (que es más bien asistencial) cuanto por la carencia de otras instituciones más apropiadas para su puesta en marcha⁴⁸. De ahí que algunos Estatutos hagan referencia a ellos conjuntamente con la asistencia social, para asumir las correspondientes transferencias⁴⁹. En cualquier caso, esta competencia exclusiva respecto de servicios sociales sólo podrá afectar a los servicios sociales externos al sistema de seguridad social, puesto que respecto de los que aún se integran en ella las Comunidades Autónomas tan sólo podrán asumir la gestión, en tanto que la determinación de las prestaciones, los requisitos de acceso y la financiación han de ajustarse, en tal hipótesis, a las reglas generales del art.149.1.17 CE⁵⁰. Ya se ha llevado a cabo, como es sabido, el traspaso de muchas de las funciones y servicios anteriormente encomendados al INSER-SO (hoy IMSERSO).

3. La distribución de competencias en materia de sanidad e higiene.

El art.148.1 CE –en su núm.21– también permite a las CC.AA. asumir competencias en materia de sanidad e higiene. Son, en principio, competencias

Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por las que se concedían dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social, lo que a juicio del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia suponía una vulneración de las competencias autonómicas en materia de asistencia social. Impugnada la medida mediante conflicto positivo de competencias, el TC entendió que la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas, aunque al mismo tiempo dijo que en una materia tan compleja como la acción y protección social, las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión ni de otros entes públicos, ni de entidades privadas (TC 146/1986).

47. Vid. F. Castillo Blanco, “Art. 148.-Competencias de las Comunidades Autónomas”, *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. O. Alzaga), Tomo XI, Edersa, 1996, p.187.

48. Vid. B.Alonso García, *El régimen jurídico de la protección social del minusválido*, cit., p.120 ss.

49. Tal es el caso de los EA de Canarias, EA de Castilla -León y EA de La Rioja.

50. Así lo aclaran los EE.AA de Andalucía, Aragón, Cantabria, Canarias, Islas Baleares, Castilla-León, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja. Vid. J. A. Maldonado Molina, “La descentralización territorial y las pensiones no contributivas”, *Actualidad Laboral*, núm.28 (1999), marg. 528.

exclusivas, pero no debe olvidarse que el art.149.1.16 CE atribuye al Estado, en todo caso, competencias en materia de sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad, así como en materia de legislación sobre los medicamentos o productos farmacéuticos. El art.148.1.21 CE se refiere, pues, a lo que podría calificarse como «sanidad interior», y siempre dentro de ese otro marco general.

En este terreno, la mayoría de los Estatutos de Autonomía se han reservado competencias sólo en lo que se refiere al desarrollo normativo «en el marco de la legislación básica del Estado, y en los términos que la misma establezca», así como en materia de coordinación hospitalaria⁵¹. También pueden asumir las Comunidades Autónomas, y han asumido en muchos casos, competencias de gestión de la asistencia sanitaria⁵², así como la acción protectora sanitaria prestada en régimen de asistencia social pública⁵³. Algunas Comunidades asumen formalmente competencias exclusivas en materia sanitaria, según sus Estatutos⁵⁴, aunque esas formulaciones generales habrán de interpretarse también a la luz de aquellos preceptos constitucionales. La «higiene», materia próxima a la sanidad, también aparece, en fin, en buena parte de las Comunidades Autónomas, como competencia exclusiva⁵⁵, aunque en algún caso se limita al desarrollo normativo de la legislación básica estatal⁵⁶.

En general, así pues, a partir del título competencial del art.148.1.21 CE los diferentes Estatutos de Autonomía han ido incluyendo, como hemos visto, competencias sobre diversas materias: sanidad interior, higiene, coordinación hospitalaria, organización y administración de los servicios sanitarios, etc.⁵⁷. Con todo, estas competencias deben ponerse en relación con las competencias estatales recogidas en el art.149.1.16 CE, que, como también sabemos, atribuye al Estado competencias exclusivas en materia de coordinación general de la sanidad; lo cual significa que el Estado puede fijar medios e instrumentos que hagan

51. Vid. EA Asturias, EA Cantabria, EA Canarias, EA Castilla-León, EA Extremadura, EA Madrid, EA Galicia, EA Murcia, EA Navarra, EA La Rioja.

52. Vid. EE.AA. de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Canarias, Islas Baleares, Castilla-León, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja.

53. Sobre esta última cuestión, E.Borrajo Dacruz, “Comunidades Autónomas y Seguridad Social”, *Papeles de Economía Española*, núms.12-13 (1982), p.195.

54. Vid. EA Aragón, EA Andalucía, EA Islas Baleares.

55. Vid. EE.AA Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Cataluña, P.Vasco, Valencia.

56. Vid. EE.AA Canarias, Madrid, Murcia y La Rioja.

57. Vid. F. Castillo Blanco, “Art. 148.- Competencias de las Comunidades Autónomas”, cit., p.188.

posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo que se garantice un tratamiento global y mínimamente uniforme del sistema⁵⁸.

Es de competencia estatal exclusiva, por otra parte, la regulación de los productos farmacéuticos (art.149.1.16 CE). Se trata de una competencia plena referida por tanto a la potestad de legislar y de reglamentar sobre la materia⁵⁹. A partir de este esquema, la mayor parte de las Comunidades Autónomas ha asumido funciones ejecutivas en relación con la legislación general que dicte el Estado sobre productos farmacéuticos⁶⁰, además de competencias de desarrollo legislativo de la ordenación farmacéutica⁶¹. Solo en algún caso los Estatutos atribuyen competencias exclusivas en lo que se refiere a ordenación farmacéutica⁶², si bien dentro de los límites del art.149.1.16 CE.

Aún conviene hacer dos consideraciones adicionales dentro de este apartado. La primera, para poner de relieve que las competencias en materia sanitaria no pueden dejar de examinarse, al menos parcialmente, desde la perspectiva del art.149.1.17 CE, no ya porque se trate del título nuclear y básico en materia de protección social, sino, más bien, porque la asistencia sanitaria sigue siendo en buena medida una prestación de seguridad social (art.38.1.a) de LGSS), y sigue estando regulada aún, en una parte importante, por la normativa de seguridad social (LGSS-1974)⁶³. A la postre, el acceso a la asistencia sanitaria sigue teniendo lugar, en muchos casos, a través de la previa inserción en el sistema de seguridad social. No es posible, pues, trazar una perfecta línea de frontera entre uno y otro campo de la protección social⁶⁴.

La segunda para advertir que la “higiene” tiene hoy en día unas connotaciones particulares, más alejadas desde luego de lo que habitualmente se entiende

58. Sentencia TC 32/1983, de 28 de abril.

59. Vid. E. Borrajo Dacruz, “Comunidades Autónomas y Seguridad Social”, *Papeles de Economía Española*, núms.12-13 (1982), p.195.

60. Vid. EE.AA Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Murcia.

61. Vid. EE.AA Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Extremadura, Madrid.

62. Vid. EEAA Aragón, País Vasco y Valencia.

63. Vid. M. Alonso Olea, *Las prestaciones del sistema nacional de salud*, Civitas, 1999, p.160.

64. Vid. M.Alonso Olea, “El sistema normativo del Estado y las Comunidades Autónomas”, *RPS*, núm.121 (1979), p.74, y L. E. de la Villa Gil y A.Desdentado Bonete, “Delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978”, cit. p.433.

como protección social. Aunque pueda hablarse de “higiene” de la población, en términos de salud o prevención de enfermedades, no cabe duda de que la higiene se encuentra conectada, ante todo, al ordenamiento de la seguridad y salud en el trabajo (como, por lo demás, puso de relieve la LGSS-1974, y aún pone de relieve la Ley General de Sanidad de 1986). Por consiguiente, la distribución de competencias en ese terreno debe abordarse también desde otros títulos competenciales, como el de “legislación laboral” o, en su caso, el de “bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos” (según da a entender, de manera clara, la disposición adicional tercera de la actual Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de 1995).

4. Competencias en materia de previsión social complementaria.

Según el art.41 CE, la protección básica proporcionada por el sistema de seguridad social puede ser completada con una “asistencia y prestaciones complementarias”, que, como dice ese mismo precepto, “serán libres”. Esta última precisión parece dar a entender que se trata de una franja de protección de carácter no sólo voluntario, sino también privado, pues no otro parece que pueda ser el sentido del carácter libre al que tan clara y rotundamente se alude en ese precepto. No quiere decir ello, desde luego, que se excluya de manera absoluta la intervención pública en este terreno, que también podría poner en marcha mecanismos de ese tipo⁶⁵; pero tal vez su principal papel sea el de encauzamiento o, en su caso, fomento de la iniciativa privada⁶⁶.

Son varios, como es sabido, los cauces posibles de la previsión social voluntaria. Alguno de ellos conecta de manera muy clara y explícita con el sistema de seguridad social, como ocurre con las “mejoras voluntarias”, previstas y reguladas por la propia normativa de seguridad social (arts.191 a 194 LGSS)⁶⁷. Pero la mejora, hoy en día, no se limita a un mero acuerdo privado amparado en esas normas, sino que suele instrumentarse a través de alguno de los medios típicos de previsión privada, especialmente a partir de la obligación legal de “externalización” de prestaciones. Esos mecanismos son, básicamente, los planes y fondos

65. Vid. M. Rodríguez-Piñero y S. González Ortega, “La configuración constitucional de la seguridad social como condicionante necesario de su reforma”, cit., pp. 284 ss. Un balance de opiniones en M. Pérez Pérez, “La reforma de la seguridad social complementaria”, *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, cit., p.321 ss.

66. Vid. M. Alonso Olea, “El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas”, *RPS*, núm.121 (1979), p.73 ss.

67. Sobre su naturaleza y configuración jurídica, A.Martín Valverde, *Las mejoras voluntarias de Seguridad Social*, Sevilla (Instituto García Oviedo), 1970, p.14.

de pensiones, las mutualidades de previsión social y los seguros privados, que por supuesto también pueden utilizarse fuera del ámbito tradicional o habitual de aquellas mejoras (esto es, fuera de los ámbitos empresariales).

Estos instrumentos de previsión social complementaria descansan plenamente en la autonomía de la voluntad y quedan claramente fuera de la noción de Seguridad Social⁶⁸. Por ello, la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. en este terreno no puede abordarse desde los títulos anteriores, sino desde aquellos otros que aborden la actividad empresarial o mercantil de carácter asegurador: el art.149.1.6 CE, que atribuye al Estado competencias exclusivas sobre legislación mercantil, y el art.149.1.11 CE, que realiza una atribución similar en relación con el «sistema monetario» y las «bases de ordenación de crédito, banca y seguros». De estos preceptos se deduce, así pues, que corresponde al Estado el establecimiento de las bases de la «ordenación administrativa» –la intervención pública, en definitiva– del sector de seguros, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas (TC 330/1994 y 206/1997).

Este reparto de competencias afecta de manera directa a la previsión social organizada a través de planes y fondos de pensiones o de contratos de seguro, por tratarse claramente de una actividad mercantil. Alguna matización requieren, no obstante, las mutualidades de previsión social –las no integradas en la Seguridad Social, como es natural–, no sólo por su configuración interna y su naturaleza jurídica, sino también porque han constituido un terreno muy propicio para volcar la acción de fomento de las Comunidades Autónomas. De ahí que buena parte de los Estatutos de Autonomía hayan atribuido competencias a las Comunidades sobre esta materia, que se hayan realizado los correspondientes trasposos de funciones y servicios anteriormente desempeñados por el Estado⁶⁹, y que se hayan aprobado leyes específicas en muchas Comunidades⁷⁰.

68. Vid. Sentencia TC 206/1997, de 27 de noviembre, según la cual no puede extenderse el concepto de Seguridad Social a instituciones protectoras cuyo origen y cuya acción tutelar descansan en la autonomía de la voluntad.

69. Por ejemplo, ha habido trasposo de funciones y servicios del Estado en materia de Mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social a Galicia (RD 1642/1996, de 5 de julio), a La Rioja (RD 1690/1994, de 22 de julio), a Castilla y León (RD 1682/1994, de 22 de julio), Navarra (RD 1886/1986, de 22 de agosto), a Canarias (RD 2418/1983, de 28 de julio), o Andalucía (RD 2417/1983 de 28 de julio de 1983).

70. Por ejemplo, la Ley 9/2000, de 30 de junio, de Mutualidades de Previsión Social, de la Comunidad Autónoma de Madrid, dictada con base en el art.26 de su Estatuto de Autonomía (LO 3/83, de 25 de febrero), según redacción dada a dicho precepto por la LO 5/98, de 7 de julio.

Las Comunidades Autónomas han asumido, pues, amplias competencias respecto de las Mutualidades de previsión –no integradas en la Seguridad Social, conviene reiterar– cuyo domicilio, ámbito de operaciones y localización de los riesgos, se limite a su territorio. Tales competencias le permiten dictar normas para su regulación y ejercer las típicas facultades administrativas de autorización, revocación y registro (incluida la autorización de fusiones, escisiones y transformaciones), así como las funciones de vigilancia, inspección y control de su funcionamiento y la facultad de acordar, cuando proceda, la disolución de la mutualidad⁷¹.

No hay en la CE título específico de reparto de competencias en materia de mutualidades de previsión social, pero es claro que sobre ellas se proyecta también la competencia que detenta el Estado en materia de seguros, puesto que esas entidades desempeñan, al fin y al cabo, una labor aseguradora, y no hay exclusión alguna de esa regla general en función de la clase o naturaleza de la entidad aseguradora⁷². Esas normas básicas estatales, por su parte, deberán respetar las peculiaridades de las mutualidades de previsión social y por ello no podrán afectar a las competencias exclusivas que algunas Comunidades Autónomas han asumido en lo relativo a régimen jurídico estructural y funcional de dichas entidades (TC 86/1989, de 11 de mayo)⁷³.

71. Vid. por ejemplo, el RD 1278/1994, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Región de Murcia en esta materia, o el RD 386/1995, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

72. De hecho, la Ley 30/95, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de seguro privado, aplica a las mutualidades de previsión social el régimen de las entidades aseguradoras: precisa su objeto social, regula las peculiaridades de su régimen jurídico, y fija en sus artículos 68 y 69 y en la disposición final primera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

73. La doctrina de esta sentencia se reitera en la 36/1992, de 23 de marzo, y en la STC 237/92, de 15 de diciembre, en la que se discutía si eran lícitas las limitaciones que con carácter permanente contenía la disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley de Presupuestos 46/1985, donde se prohibía financiar con fondos públicos a las entidades o sistemas de previsión social distintos o complementarios de la seguridad social obligatoria que constituyan o puedan constituir las diferentes Administraciones, entidades o empresas públicas. Según el TC, la naturaleza de sus prestaciones –complementarias o sustitutorias de las retribuciones de los trabajadores– refleja no sólo su vinculación a la política de personal, sino su eventual y casi segura incidencia en el aumento del gasto público. Por ello, la interdicción de subvencionar a estas entidades con cargo a los presupuestos generales de las Comunidades Autónomas responde a la finalidad legítima de limitar los gastos de personal; pese a la autonomía económica que preside la organización territorial del Estado, que implica la plena disponibilidad de los ingresos “sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión” (para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran exclusivas), no hay libertad absoluta para establecer el plan de ingresos y gastos (TC 63/1986, 201/1988 y 96/1990).

En definitiva, la competencia exclusiva sobre mutualismo que asumen algunas Comunidades Autónomas no puede ser interpretada de forma literal. Han de tenerse en cuenta, por el contrario, los límites a la competencia que resultan del marco competencial estatal *ex* art.149.1.11 CE, para la ordenación del seguro. Con base en este precepto, el Estado podrá aprobar bases para la ordenación de la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social; si bien, estas normas básicas habrán de abstenerse en lo relativo a la organización o estructura de las mismas y, en general, en todo aquello que pertenezca a las competencias exclusivas autonómicas⁷⁴. En esa labor de ordenación de las bases de la actividad aseguradora puede colaborar desde luego el reglamento estatal, completando la regulación de la ley (TC 86/1989 y 220/1992).

5. Títulos residuales o complementarios.

Las previsiones expresas de la CE no son capaces de abordar, como era de prever, todos y cada uno de los terrenos en que se desenvuelve la realidad social. Por ello, y al margen de lo que resulte de la interpretación sistemática y del recurso a la analogía, son de especial interés los títulos “residuales”, que permiten completar aquel esquema general. Dentro de ese capítulo debe citarse, naturalmente, el art.149.3 CE, según el cual las materias que no estén expresamente atribuidas al Estado pueden corresponder a las Comunidades Autónomas, siempre que sus Estatutos de Autonomía las asuman. Por su parte, y según ese mismo precepto, las competencias que no hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán sobre las de las Comunidades Autónomas en caso de conflicto en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

Así pues, por mandato del art.149.3 CE los Estatutos de Autonomía se convierten en una guía imprescindible para clarificar las materias que, sin mención expresa en la CE, puedan pertenecer a las Comunidades Autónomas⁷⁵. Estas reglas adicionales no parece que tengan mucha trascendencia para la Seguridad Social pública —o Seguridad Social en sentido estricto—, pero sí podrían tenerla con vistas a la organización, impulso o favorecimiento de instituciones o fór-

74. Esta es, por ejemplo, la tónica de la Ley de Cataluña de 13 de diciembre de 1991, sobre mutualidades de previsión voluntaria, cuya exposición de motivos ponía de manifiesto que su marco jurídico venía definido por una serie de disposiciones estatales de carácter básico en la materia, cuyo contenido había de ser respetado.

75. Vid. E. Borrajo Dacruz, “Comunidades Autónomas y Seguridad Social”, cit., p.189.

mulas de previsión voluntaria, como, por lo demás, la experiencia ha venido demostrando⁷⁶.

Cabría plantearse, por otra parte, si en materia de protección social podrían utilizarse otros cauces constitucionales para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas. Cabe preguntarse, en concreto, si son aptas a tales efectos las vías de delegación legislativa y de transferencia de competencias estatales previstas en el art.150 CE. En principio, y en términos generales, no se advierten obstáculos insalvables para ello; de hecho, esa técnica ya se utilizó en algún caso para transferir ciertas competencias en materia de gestión de prestaciones y servicios sociales del sistema⁷⁷. Pero referida a la Seguridad Social en sentido estricto –al sistema de seguridad social, para ser más exactos– probablemente no sea una vía adecuada, dado que el principio de solidaridad y caja única exigen un trato uniforme en todo el territorio nacional⁷⁸; esa es la razón, a fin de cuentas, de que exista un título específico a esos efectos (el art.149.1.17 CE), en el que se reserva al Estado la legislación básica y el régimen económico de la seguridad social⁷⁹.

Una última regla de carácter general que, por supuesto, puede tener relevancia a estos efectos es la que se desprende del art.149.1.1 CE, según el cual es competencia exclusiva del Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Significa este precepto, en primer término, que es competencia del Estado, y no de las CC.AA., aprobar las normas que tengan por objeto específico garantizar la igualdad de todos los ciudadanos, como no podía ser de otra manera. Pero también significa que el Estado debe cuidar de que no se produzcan desigualdades injustificadas o discriminato-

76. Una curiosa vía de “previsión” es la contemplada y regulada por la Ley de Cataluña 6/2000, de 19 de junio, que se ocupa de dos instituciones tradicionales del Derecho civil catalán: el régimen censal y el violario. La citada Ley regula, en concreto, el derecho de crédito, de duración indefinida, a percibir una pensión periódica (censal) y el derecho a la percepción de una pensión periódica durante la vida de una o más personas (violario o pensión vitalicia). Su utilidad como mecanismos de previsión voluntaria dependerá, como es obvio, de su vinculación con las contingencias típicas de la protección social; así, la pensión vitalicia puede constituirse, a partir de un capital, sobre la vida del deudor, del acreedor o de un tercero.

77. Vid. M. C. Palomeque López, “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de seguridad social”, *Relaciones Laborales*, núm.5 (1996), p.18 ss.

78. Vid. CES, *Unidad de mercado y cohesión social*, Madrid, 2000, p.91.

79. Vid. M. C Palomeque López, “El principio constitucional de ¿unidad del orden económico? y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo y Seguridad Social”, *Actualidad Laboral*, núm.47 (1999), marg.909.

rias –esto es, distintas de las que por naturaleza puede generar o genera el Estado de las autonomías– entre los españoles.

III. La valoración constitucional de la intervención autonómica en materia de pensiones, contributivas y no contributivas

Los preceptos constitucionales reseñados en el capítulo anterior conforman, como es natural, el marco normativo desde el que deben valorarse las medidas autonómicas a las que en la introducción hicimos referencia. Pese a su variedad formal y de contenido, es claro que todas esas intervenciones de las Comunidades Autónomas presentan rasgos comunes: todas ellas vienen a incidir en el terreno de la protección social pública, y todas ellas prevén ayudas o prestaciones de tipo económico. No se trata, es claro, de prestaciones en especie (como las sanitarias), ni de medidas de fomento de la previsión voluntaria, ni de actuaciones de configuración o de apoyo a instituciones de carácter privado, como las mutualidades o los planes de pensiones. Estamos, no hay duda de ello, ante prestaciones de contenido económico, prestaciones que tienen naturaleza pública, y prestaciones que se otorgan directamente al beneficiario por parte de la Administración correspondiente.

Así las cosas, si tales prestaciones son legítimas o no –siempre, claro está, desde el punto de vista del reparto constitucional de competencias– depende muy directamente de su adscripción a uno u otro de los dos grandes componentes de las prestaciones sociales públicas (seguridad social o asistencia social), pues ello es lo que condiciona, a la postre, la aplicación de uno u otro título competencial: ¿son medidas de seguridad social o son, por el contrario, medidas de asistencia social?; en consecuencia, ¿se han de regir por el art.149.1.17 CE, o por el art.148.1.20 CE?. Aunque buena parte de las argumentaciones utilizadas para fundar la legitimidad de esas prestaciones tratan de resaltar su carácter coyuntural y complementario, dando a entender que esto, y no aquello, es lo esencial a esos efectos, no parece que tales notas puedan ni deban ser determinantes; se trata, como es fácil de comprender, de datos secundarios o colaterales, que no entroncan exactamente con la naturaleza de las medidas y que remiten a la presentación formal de las mismas más que a la sustancia del asunto. A ellos nos referiremos, no obstante, en la parte final de nuestras consideraciones.

1. El punto de partida: la inevitable incidencia en el sistema de seguridad social

En términos generales, las medidas autonómicas a las que nos estamos refi-

riendo suponen una mejora o ayuda complementaria para los perceptores de pensiones de Seguridad Social; casi todas ellas toman como punto de referencia a los beneficiarios de pensiones no contributivas, aunque en algún caso parecen extenderse también a las pensiones contributivas. Globalmente, pues, su destino o “campo de aterrizaje” no es otro que la población previamente incardinada en el sistema de seguridad social; basta una mera consulta a las normas autonómicas cuestionadas para hacerse cargo de ello, pese a la carga retórica de las mismas. Por otra parte, es suficientemente ilustrativa la alusión al término “pensionistas”, que remite, salvo que se especifique otra cosa, a una figura muy típica del sistema de seguridad social, diferenciable –tanto en el lenguaje coloquial como en su configuración legal– de los beneficiarios de otras prestaciones o ayudas externas, a las que se suele hacer referencia mediante otras expresiones más retóricas o indirectas (“rentas mínimas de inserción”, “salario social”, “subsídios”, etc.), aunque también sea cierto que en ocasiones se utilice aquella misma terminología.

En cualquier caso, son de seguridad social, sin duda alguna, las pensiones que actúan como punto de referencia en aquellas normas autonómicas. A ese sistema pertenecen, en efecto, tanto las pensiones contributivas (que se devengan tras un periodo previo de cotización, y en función de dicha cotización), como las pensiones “no contributivas” de jubilación o incapacidad permanente (que pueden percibirse mediante la simple demostración de una situación de necesidad, aun sin realizar o acreditar aquel requisito previo de cotización). Ciertamente, estas otras pensiones –creadas por Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y luego trasvasadas al Texto básico de la Seguridad Social– se parecen mucho, es obvio decirlo, a la asistencia social, precisamente porque ni su concesión ni su cuantía se condiciona a un proceso previo de cotización por parte del beneficiario. Por su morfología, así pues, presentan cierta peculiaridad⁸⁰, pero no es discutible, en los momentos actuales, que formen parte de nuestro sistema de seguridad social. Así se desprende, con carácter general, del art.38 LGSS (acción protectora del sistema) y del art.7.3 LGSS (campo de aplicación), y con carácter más específico, de los arts.144 y sig. y 167 y sig. LGSS⁸¹.

La definitiva adscripción de estas pensiones no contributivas al sistema de seguridad social viene respaldada, además, por algunos otros argumentos adi-

80. Por estar “al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios”, según la noción de asistencia dada por la sentencia TC 76/1986.

81. Vid. B. Alonso García, *El régimen jurídico de la protección social del minusválido*, cit., p.118.

cionales. Es interesante tener en cuenta, por ejemplo, que la Ley 26/1990 eludió deliberadamente la denominación de pensiones «asistenciales» para referirse a ellas (optando en cambio por la de «prestaciones no contributivas»), mostrando así un innegable ánimo de separación respecto de la asistencia social. Por si quedaba alguna duda, la exposición de motivos de esa misma Ley insistió en que era propósito del legislador implantar unas prestaciones que no sólo dieran remedio a las deficiencias del sistema de seguridad social, sino que, además, lo hicieran con las garantías y la seguridad propias de las prestaciones de seguridad social, esto es, como derechos subjetivos perfectos en favor de los beneficiarios⁸². Con todo ello, la Ley 26/1990 pretendía distanciarse netamente del ámbito asistencial, para incardinarse en el sendero propio de la seguridad social; su objetivo no era otro que ampliar las garantías propias de la seguridad social a un terreno que tradicionalmente tan sólo había sido ocupado por la asistencia social.

Por otra parte, la configuración legal de las prestaciones no contributivas también puso de relieve sus diferencias con las prestaciones asistenciales. Mientras que éstas, como dijimos, suelen dar cobertura a situaciones de necesidad no predeterminadas, o a situaciones de carácter excepcional o coyuntural, las prestaciones no contributivas se dirigen a la protección permanente y estable de contingencias previamente marcadas por la ley (jubilación, incapacidad, hijos a cargo), de las que deriva el correspondiente derecho⁸³. En este punto, pues, se ajustan perfectamente a los criterios de organización del sistema de seguridad social, que se caracteriza por actuar de una forma planificada y continuada en el tiempo, para la protección estable de las contingencias preestablecidas y definidas por la ley⁸⁴.

Como es natural, la acogida en su seno de pensiones no contributivas iba a suponer una reorientación importante del sistema de seguridad social. Con ellas, nuestro sistema dejaría de ser un modelo contributivo puro, para convertirse en un sistema mixto en el que se combinan prestaciones contributivas con presta-

82. En el esquema tradicional, las prestaciones asistenciales dependían, tras la correspondiente solicitud, de una valoración de la Entidad Gestora acerca tanto de la oportunidad de asignarla como de su cuantía. Vid. J. Vida Soria, "Asistencia Social en el ordenamiento de la seguridad social española", *RT*, núm.21 (1968), p.60, y L.González Hurtado, "Asistencia Social y Seguridad Social: sus fronteras actuales", *Actualidad Laboral*, núm.25 (1993), marg. 461 y ss.

83. Vid. L.Hurtado González, "Asistencia Social y Seguridad Social: sus fronteras actuales", cit., margs. 470 y ss.

84. Vid. M.Rodríguez-Piñero, "La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas", cit., p.67.

ciones que no exigen cotización previa⁸⁵. Pero esa transformación no puede afectar a la naturaleza del sistema, ni supone, evidentemente, la aparición de un sistema distinto o paralelo. Aunque la seguridad social –al menos en nuestro país– se haya asentado tradicionalmente en principios contributivos, nada impide desde luego que acoja también principios otrora típicos de la labor asistencial, como de hecho ha ocurrido y ocurre en otros muchos países. Es más: con esos nuevos criterios de actuación seguramente se ajusta mejor el sistema a los fines de universalidad que le son inherentes, y, en particular, a los objetivos que preconiza el art.41 CE⁸⁶.

Tampoco puede decirse que la inserción de prestaciones no contributivas en la legislación de seguridad social dé lugar a dos sistemas distintos dentro del que existía con anterioridad, ni a dos compartimentos estancos. Conlleva, si se quiere, la aparición de dos ramas o bloques dentro de la acción protectora, cada uno con sus características, pero ambos, indudablemente, dentro de un único sistema y conectados entre sí. La Ley 26/1990 procedió a la ampliación del acervo de prestaciones, y significó también la incorporación de nuevos fundamentos; pero de ninguna manera supuso el troceamiento o la descomposición del sistema de seguridad social, que sigue siendo uno y unitario. De esa forma, la proyección de una medida sobre las prestaciones no contributivas (también, por supuesto, sobre las prestaciones contributivas) supone su automática proyección sobre el sistema de seguridad social, y, visto desde el punto de vista normativo, su automática inserción en el contexto legal correspondiente.

Siendo así, la valoración constitucional de esas medidas ha de hacerse siempre desde el art.149.1.17 CE. Es claro que cuando este precepto se refiere a la legislación básica y régimen económico de “seguridad social” se está refiriendo, obviamente, al sistema que en cada momento exista, con independencia de los rasgos concretos que presente en cada periodo histórico, siempre que sea reconocible como sistema de seguridad social; los criterios de reparto de competencias, dicho de otro modo, seguirán siendo de aplicación al sistema que resulte de esos cambios, al margen de los mismos, siempre que estemos hablando del sistema de seguridad social. Tales criterios tendrán que ser aplicados, además, al sistema en su conjunto, pues no es aceptable, desde luego, efectuar cortes o dis-

85. Vid. L. Hurtado González, “Asistencia social y Seguridad Social: sus fronteras actuales”, cit., marg. 462.

86. Vid. J. J. Fernández Domínguez, “La necesaria reforma estructural del sistema de seguridad social”, cit., p.16.

tinciones dentro del mismo para aplicar o dejar de aplicar uno u otro de los preceptos que se ocupan de la distribución de competencias. Lo cual quiere decir, para concretar, que el orden competencial establecido en el art.149.1.17 CE es aplicable a todo el sistema, tanto a las prestaciones contributivas como a las no contributivas. El resultado de dicho orden –para unas y para otras– es el que ya vimos con anterioridad.

2. La consecuencia: la afectación a los pilares básicos del sistema.

Aunque formalmente se presenten como ayudas de carácter complementario y extraordinario, o como una revalorización coyuntural para un determinado ámbito, es innegable que las medidas autonómicas adoptadas afectan a la configuración final de las correspondientes pensiones del sistema de seguridad social. Es verdad que –con la excepción de la citada Ley de Navarra, a la que luego nos referiremos– no suponen la delimitación de una nueva contingencia protegida, como también lo es que no inciden en los requisitos de acceso a la pensión correspondiente, ni a sus condiciones de disfrute, cuestiones de carácter básico que, como no podía ser de otro modo, siguen siendo objeto de regulación dentro de la legislación (estatal) de seguridad social. Pero es evidente, asimismo, que a resultas de esas medidas las pensiones afectadas adquieren una nueva cuantía. Ya sea mediante un complemento, ya sea mediante una revalorización suplementaria, lo cierto es que, a consecuencia de esa intervención, el pensionista cobra una cantidad distinta (mayor, lógicamente) de la que anteriormente percibía, esto es: distinta de la que se había acotado a través de las normas (estatales) del sistema.

Desde ese punto de vista puede decirse que las medidas autonómicas inciden en la legislación básica de seguridad social, dando por sentado, como debe darse, que la fijación de cuantías es parte ineludible del régimen jurídico básico de un sistema de seguridad social. A diferencia de otras posibles materias, en el campo de la seguridad social el objetivo de la legislación básica no puede limitarse a un “mínimo común denominador”, al menos con el alcance que se le suele atribuir, por la doctrina y la jurisprudencia constitucional, cuando en general se habla de legislación básica. Con ese “mínimo común” difícilmente se podría garantizar, en este terreno, la función esencial del sistema (estatal) de seguridad social, que no es otra que la concesión de prestaciones en condiciones de estricta igualdad a todos los beneficiarios. Siendo así, la legislación básica de seguridad social no puede ceñirse, como es fácil de comprender, a cuestiones de estructura o de orden general; no puede ceñirse, desde el punto de vista de la acción protectora, a fijar el haz de prestaciones y a determinar las condiciones de acceso a las mismas, ni siquiera a fijar cuantías mínimas. Si de verdad quiere conseguir aquel

objetivo básico de igualdad, y contribuir a la pervivencia del sistema, debe hacerse cargo también de la cuantía de las pensiones en todos sus aspectos (cuantía inicial, posibles revalorizaciones, complementos aplicables, límites o topes, etc.).

Estamos ante un tipo de “legislación básica” de la que depende, además, la configuración, el funcionamiento y la viabilidad de todo un sistema de protección. Entra dentro de lo básico, por ello mismo, todo aquello que de una u otra manera pueda repercutir en los cimientos del sistema, y, en especial, todo aquello que pueda afectar al principio de “solidaridad” que se encuentra en su base, que alcanza, como es natural, a todo el ámbito funcional y espacial ocupado por la Seguridad Social, esto es, a todo el territorio nacional. El sistema debe quedar sujeto, en definitiva, a unas mismas reglas, tanto en su financiación como en su acción protectora, y, en general, en todos los aspectos que puedan repercutir en el nivel de prestaciones; el sistema debe ser, dicho en corto, un sistema uniforme. Tal característica, como es fácil de comprender, no es compatible con intervenciones parciales o provenientes de instancias distintas de la que tiene atribuida la dirección del sistema, que no es otra que la Administración del Estado.

Difícilmente puede admitirse, de esa manera, que otros poderes públicos traten de corregir al competente en la materia, o que traten de incidir en su terreno, como ocurre a la postre con aquellas actuaciones autonómicas. No se trata, por otra parte, de una incidencia meramente formal o casual. Aunque así se presente en apariencia, no son en realidad medidas autónomas, externas o distanciadas de la Seguridad Social, sino actos cuyo único objeto es incrementar, tratando de suplir al Estado, la cuantía de las pensiones previamente reconocidas por el sistema. La remisión expresa a los titulares de pensiones –contributivas o no contributivas, según el caso– para fijar el destino de esas medidas es sumamente ilustrativa, tanto de los propósitos de la medida como de su contenido real. En ese contexto, de poco vale decir que la referencia a quienes ya son pensionistas del sistema de seguridad social es tan sólo un método de identificación de posibles necesitados de una ayuda social, para ahorrar costes en la preparación y gestión de la medida⁸⁷; si de identificación se tratara, sería en todo caso una identificación de personas que, pese a percibir una pensión de seguridad social, están «necesitados» a juicio de la Comunidad Autónoma correspondiente, lo cual pre-

87. Vid. B. Gonzalo González, “Reparto competencial y complementariedad de las prestaciones sociales básicas”, cit., p. 23.

supone, como es fácil de entender, tanto un reproche a los gestores del sistema como un ánimo de intervenir en el mismo por parte del promotor de la medida.

En el fondo se trata de algo más que una mera identificación, sin duda alguna. Dejemos a un lado el juicio que ello pudiera merecer desde el punto de vista de la gestión administrativa, pues tal modo de identificación más parece fruto de una actuación improvisada o repentina que de la planificación que siempre debe presidir la confección de un catálogo de “necesidades” o de “personas necesitadas”. Lo que importa destacar es que, por definición, tal identificación no responde a situaciones de necesidad en sentido estricto, sino a situaciones en las que ya se percibe una asistencia económica que a juicio de la Comunidad Autónoma es insuficiente. El único objetivo de la intervención autonómica es, en verdad, incrementar las prestaciones previamente reconocidas por el sistema de seguridad social, bajo el presupuesto de que la acotación cuantitativa de las mismas es inadecuada o insuficiente, y, por lo tanto, con ánimo de enmendar las decisiones adoptadas en el interior del sistema; no se están identificando, en definitiva, situaciones de necesidad nuevas o anteriormente desconocidas, sino situaciones que a juicio del autor de la medida no están correctamente protegidas.

No se desarrolla, pues, una labor de asistencia social, al menos si se le quiere dar algún sentido a esta expresión, si se considera conveniente distinguirla mínimamente de la seguridad social, y, por supuesto, si se quiere ir al fondo de las cosas. Bien mirado, la virtualidad real de estas medidas no estriba en otra cosa que en corregir o reorientar decisiones básicas del sistema de seguridad social (las que afectan, concretamente, a determinadas prestaciones económicas), para tratar, dentro del correspondiente ámbito territorial, de que las cosas sean distintas de lo que marca la legislación del Estado.

3. La incidencia en el régimen económico del sistema y otras cuestiones financieras.

Dado que incide en la determinación cuantitativa de las pensiones, la intervención de las Comunidades Autónomas que ahora analizamos no deja de afectar, de manera más particular, al régimen económico del sistema de seguridad social. Como ya vimos, lo tocante a dicho régimen está reservado igualmente al Estado, según el art.149.1.17 CE; atribución que está fundada, no hace falta recordarlo, en un principio imprescindible desde el punto de vista financiero para el sostenimiento del sistema de seguridad social: la solidaridad de todos los comprendidos en el mismo, con la consiguiente centralización de todas las operaciones de contenido económico. Tal principio ha sido plasma-

do, de manera muy gráfica, en una expresión de merecida fortuna: la “caja única” del sistema⁸⁸.

La afectación al régimen económico del sistema es, desde luego, mucho más fácil de apreciar en aquellas medidas que se proyectan sobre las prestaciones contributivas, pues es en esa parcela donde puede vislumbrarse con mayor claridad –y donde también se entiende mejor– aquel concepto tan gráfico de “caja única”. Pero también es visible en las actuaciones que han tomado como punto de referencia a las pensiones no contributivas, pues la unidad de régimen económico no puede entenderse exclusivamente como conformación de una “caja” propiamente dicha (como centro de imputación de ingresos y gastos), sino, más bien, como unidad en la ordenación financiera y económica del sistema, esto es: unidad en la determinación, disponibilidad y distribución de los fondos dedicados a desarrollar la acción protectora del sistema, con independencia de su procedencia (cuotas, aportaciones presupuestarias, etc.).

Podría pensarse quizá –como venían a decir los Autos del TC de julio de 1999– que el empleo de dinero propio por parte de la Comunidad evita esa afectación, bajo el entendimiento de que la titularidad del Estado –de la que ha hablado reiteradamente la jurisprudencia constitucional: TC 124/1989– se ciñe a la caja en su sentido más estricto (ingresos y pagos en el interior del sistema), y de que la disponibilidad de fondos externos se rige o se ha de regir por otros criterios. Pero ese argumento presupone una simplificación excesiva de las cosas; el problema es desde luego mucho más profundo. Ni el principio de caja única puede significar que exista un solo flujo financiero en el sistema (puesto que son distintas las fuentes de financiación, distintas las formas de gasto, y hasta distintos los «sistemas financieros» existentes en el seno de la Seguridad Social), ni la susodicha caja puede tomarse en un sentido literal, como compartimento cerrado o aislado del exterior, despreocupado de los fondos que desde otras instancias se destinen al sistema.

El concepto de caja única, y más aún el de régimen económico, ha de entenderse desde una perspectiva mucho más amplia y compleja, como lo es la propia financiación de la seguridad social. Para que tengan alguna virtualidad, son

88. Vid. M. C. Palomeque López, “El principio constitucional de ¿unidad del orden económico? y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo y seguridad social”, cit., marg. 911, y J. A. Maldonado Molina, “La descentralización territorial y las pensiones no contributivas”, cit. marg. 530.

conceptos que han de referirse, en realidad, a la “economía” de la seguridad social en todos sus aspectos y manifestaciones, esto es: a la planificación, aco-tación, preparación y concreta distribución o disponibilidad de los fondos dedi-cados a la acción prestacional del sistema (por partidas, conceptos o prestacio-nes, y, en su caso, por criterios espaciales y sectoriales). Por exigencia de esos principios, todas esas operaciones tienen que hacerse, precisamente, de una manera conjunta y unitaria, y de acuerdo con unas mismas reglas, que sólo pue-den venir establecidas por el Estado. Dicho de otro modo: los recursos que se apliquen a prestaciones que dispensa el sistema –o que repercutan en dichas prestaciones, como es el caso de los famosos “complementos”– deben contabi-lizarse y prepararse de forma conjunta y estable para el ejercicio correspondien-te, no de forma ocasional o territorialmente dispersa. Eso no excluye, desde luego, que en un momento dado sea necesaria la revisión, pero tal operación habrá de llevarse a cabo, como es natural, por las vías habilitadas a tal efecto, no por cauces externos al sistema.

Conviene recordar, por otra parte, que el mandato de art.41 CE se encamina al mantenimiento de un “régimen público” de seguridad social único y centrali-zado, en los términos en que históricamente se había venido configurando⁸⁹. La garantía que le ha de prestar el Estado exige, pues, la conservación de sus rasgos propios y típicos, entre los que destacan los de solidaridad e igualdad en el con-junto del territorio nacional (pues ése es su ámbito original, su ámbito legal, y el ámbito que manda preservar la propia Constitución), y en los que el elemento económico juega un papel determinante, como es fácil de advertir. La introduc-ción de diferencias por nacionalidades o regiones no parece muy acorde, desde luego, con esos objetivos; admitir sin reparos incrementos de pensiones por Comunidades Autónomas supone automáticamente la quiebra de la igualdad (en la cuantía de la pensión, al menos), y puede producir, a largo plazo al menos, cierta descomposición o desorganización del sistema público de Seguridad Social.

Por lo demás, el hecho de que las Comunidades Autónomas tengan autono-mía financiera –que no podrá ser absoluta, desde luego– no puede significar, en buena lógica, que su actuación pueda afectar a instituciones o sistemas de natu-raleza estatal, o que tales instancias puedan incidir en terrenos de competencia del Estado. Podrán decidir sus conceptos de gasto, e incluso podrán especular

89. Vid. M.Rodríguez-Piñero y S.González Ortega, “La configuración constitucional de la seguri-dad social como condicionante necesario de su reforma”, cit., p. 269 ss.

sobre la mejor dedicación de sus recursos, desde el punto de vista social o desde cualesquiera otros; pero, por más que les cueste admitirlo, y por más disponibilidades financieras que tengan, tendrán que abstenerse o autolimitarse en aquellas funciones que la Constitución reserva al Estado (no es imaginable, así, que las Comunidades creen una policía de fronteras, o una Administración de justicia paralela, por citar ejemplos evidentes).

El campo de actuación del sistema de seguridad social, y el alcance de su acción protectora, es sin duda uno de los terrenos constitucionalmente adscritos al Estado. Por ello, cualquier incidencia en estas cuestiones rompe las reglas de distribución de competencias. Incidencia que, como es fácil de comprender, puede producirse por muy distintas vías, no todas ellas de fácil percepción. Puede producirse, en síntesis, por vías directas (mediante una hipotética reducción o elevación de las prestaciones, o mediante la revalorización directa de las mismas, por citar un caso real), o por cauces indirectos (mediante la concesión de suplementos aparentemente separados del sistema, pero que indudablemente inciden en los niveles de renta o ingresos de los beneficiarios, trastocando las cuantías que actúan como base en la fijación de las correspondientes prestaciones, por citar otro caso conocido).

4. La confusa y discutible invocación del carácter complementario de las ayudas.

Formalmente, parte de las medidas que ahora se comentan han sido presentadas como “ayudas complementarias” de las prestaciones del sistema, queriendo poner de relieve, con esa calificación, el carácter asistencial de las mismas, y su distanciamiento de la seguridad social básica (que sería entendida, a estos efectos, como la seguridad social en sentido estricto). Pero esta apelación a la complementariedad, además de hacer más confusas las líneas de separación entre asistencia social y seguridad social, es muy discutible; sobre todo, porque da por hecho que, bajo ese ropaje, cualquier tipo de intervención puede ser adscrita, si ése es el ánimo del promotor, al campo de la asistencia social.

Hay que decir, por lo pronto, que el hecho de que una ayuda actúe como complemento de otra preexistente no significa, en sí mismo, que pertenezca a la maquinaria asistencial; de hecho, ayudas complementarias existen desde hace tiempo dentro del propio sistema de seguridad social, pues no otra cosa son, si bien se mira, los complementos por mínimos (por no hablar de los auxilios asistenciales de dicho sistema). No es algo, en definitiva, que predetermine su naturaleza jurídica, y si se quisiera utilizar con esos fines los resultados podrían ser imprevisibles e incluso contradictorios: lo complementario puede que remita en

principio a la acción asistencial, pero también hay que recordar que lo complementario suele seguir la naturaleza y el régimen jurídico de lo principal (con lo cual, por referirnos a nuestro caso, lo complementario sería sin duda seguridad social). Tampoco debe servir, por lo tanto, para condicionar o modular al antojo de cada promotor el orden constitucional de competencias.

Ciertamente, dentro del contexto de la protección social pública se ha advertido tradicionalmente, y se sigue advirtiendo, cierta distribución de funciones entre seguridad social y asistencia social, de tal modo que a la primera correspondería una función básica o principal, y a la segunda, en cambio, una función complementaria. Pero ese reparto de papeles, que se deduce de la configuración y evolución histórica de cada una de esas fuentes de protección, poco puede ayudar a la hora de valorar la naturaleza jurídica y la adscripción sistemática de una determinada medida de protección, entre otras cosas porque también pudiera suceder que la calificación de complementario no sea más que un expediente para forzar su ubicación en uno u otro de esos grandes apartados. Dicho en corto: una cosa es que la asistencia social haya dejado de ser hoy en día el mecanismo principal de protección, para desarrollarse sobre todo como maquinaria complementaria, adicional o secundaria respecto de la seguridad social, y otra muy distinta que una medida que viene a complementar una prestación básica de seguridad social sea por ello mismo de carácter asistencial.

También conviene distinguir entre el papel complementario que, desde una perspectiva general, cumple en la actualidad la asistencia social, y las posibilidades de complemento que permite el sistema de seguridad social. Por el mero hecho de que aquélla sea complementaria no parece que le esté permitido proyectarse, sin más consideraciones, sobre el sistema de seguridad social⁹⁰. El sistema de seguridad social otorga, desde luego, prestaciones susceptibles de complemento, pero ello no quiere decir que tal acción pueda desarrollarse a través de cualesquiera cauces o actuaciones. Habrá que determinar, previamente, qué márgenes deja exactamente la ley, y a qué tipo de instrumentos se refiere cuando prevé o permite la ampliación de sus prestaciones. Esa determinación es relevante, sobre todo, para las instancias de naturaleza pública, entre otras cosas porque sus posibilidades de acción, sus competencias y su radio de actuación están acotadas por la misma Constitución; no sería posible, por ejemplo, el uso del mecanismo asistencial para trastocar el sentido de los correspondientes títulos competenciales.

90. En contra, M. R. Alarcón Caracuel, *La seguridad social en España*, Aranzadi, 1999, p. 54.

La función complementaria que está llamada a cumplir la asistencia social respecto de la seguridad social –no sólo por la experiencia histórica, sino también por lo que parece ser un designio de los poderes públicos en los tiempos actuales– debe situarse, por otra parte, dentro de sus justos términos. Por mucha conveniencia y relevancia que revista ese papel, ello no significa, ni puede significar, que los mecanismos asistenciales puedan ser utilizados para crear un “sistema bis” de seguridad social, superpuesto al anterior, ni tampoco que puedan ser puestos en marcha de modo unilateral y asistemático por cualesquiera instancias públicas, aunque tengan expresamente atribuidas competencias de asistencia social. Para que instancias distintas del Estado pudieran desarrollar una estricta labor complementaria respecto de la seguridad social –por ejemplo, haciéndose cargo de un complemento para determinadas prestaciones– sería necesaria una programación previa, plasmada jurídicamente en las correspondientes normas “básicas” del sistema; sólo de esa manera podrían atenderse cabalmente las necesidades del sistema, sólo de esa forma se garantizaría la igualdad de todos los beneficiarios, y sólo de ese modo, en fin, se salvaguardaría sin sobresaltos el sistema de seguridad social.

No parece cuestionable, por decirlo de modo más claro, que las Comunidades Autónomas puedan participar en la financiación –ya lo hacen en la gestión– de las prestaciones de seguridad social no contributivas, que se sufragan directamente con fondos presupuestarios. Podría ser, incluso, una medida absolutamente higiénica y recomendable, ya que entrañaría la correspondiente responsabilidad en la política de protección social. Cabría, por ejemplo, un reparto del coste de las prestaciones (no contributivas) entre las Administraciones implicadas (Estado-Comunidades Autónomas), al 50% o con otros porcentajes, e incluso la fijación de una parte «básica» a cargo del Estado y una parte «complementaria» a cargo de las Comunidades Autónomas. Pero para que ello pudiera ser así –tal y como, al parecer, en algún momento se ha previsto– sería precisa la correspondiente norma habilitante, que tendría que establecer cuantías y condiciones con carácter general, y que desde luego formaría parte de la “legislación básica” de Seguridad Social.

Cosa muy distinta es la intervención unilateral de una Comunidad Autónoma, fuera de toda programación. Tal intervención, como es patente, se desmarca por definición de la “política” de protección social, para convertirse, como ya dijimos, en un mero acto de solapamiento o corrección de otro poder público, con independencia de que reciba el nombre de acción complementaria o de que formalmente se quiera adscribir a la asistencia social. Es muy discutible, pues, que una Administración pública pueda aprobar por su cuenta y riesgo “complemen-

tos” para pensiones que son competencia de otra, variando así la cuantía final de las mismas. Es cierto que ningún precepto lo prohíbe expresamente, y que el art.41 CE parece hablar con cierta generalidad de “asistencia y prestaciones complementarias”⁹¹. Pero esa eventual fundamentación es bastante endeble, al menos utilizada en este contexto.

De un lado, porque el art.41 CE añade a esa primera referencia el matiz de que tal asistencia y tales prestaciones “serán libres”, lo cual, aunque no cierre formalmente ese espacio⁹², parece remitir de manera muy directa al campo de la previsión social voluntaria, o, en todo caso, a una actuación que, por ese mismo sello de “libertad”, difícilmente puede reunir los caracteres de generalidad y obligatoriedad típicos de la acción protectora pública. De otro, porque, como ya dijimos, el añadido de complementos repercute de forma inevitable en los presupuestos y operaciones contables que subyacen a la fijación de las prestaciones públicas, especialmente en las pensiones no contributivas; esa intervención no sólo supone una indebida interferencia en otros centros de decisión, sino también una variación a posteriori de los presupuestos de partida (como las condiciones de acceso a las prestaciones), y en consecuencia, un cambio, siquiera sea parcial, en la configuración de la correspondiente prestación.

El añadido de complementos “externos” podría plantear, incluso, problemas de incompatibilidad en el beneficiario⁹³, al propiciar la percepción, se quiera o no, de dos prestaciones públicas, que no resultan de una misma operación (como sucede con otros complementos), sino del solapamiento de dos Administraciones. Es cierto que ésta y otras posibles incidencias, por el contexto de que se trata, y por la escasa cuantía de las pensiones afectadas, serán normalmente de escasa entidad o relevancia; pero esa apreciación sólo podrá hacerse en tanto que el montante de los complementos se mantenga en términos muy reducidos y prácticamente insignificantes, no en hipótesis distintas, que también podrían darse. Lo cierto es que la operación, en sí misma considerada, y al margen de su trascendencia económica, no deja de entrañar una alteración de las reglas generales del sistema.

91. Vid. B. Gonzalo González, “Reparto competencial y complementariedad de las prestaciones sociales básicas”, *Foro Seguridad Social*, nº1, 2000, p. 22.

92. Vid. L. E. de la Villa Gil y A. Desdentado Bonete, “Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y seguridad social”, cit., p. 56.

93. Sobre las reglas de incompatibilidad, en general, R. P. Ron Latas, *La incompatibilidad de pensiones en el sistema español de Seguridad Social*, Civitas, 2000, p. 199.

5. El ropaje “social” de la medida: la apelación a la insuficiencia económica de las pensiones.

Es claro, en definitiva, que todas las medidas que de uno u otro modo pudieran afectar a la cuantía final de las pensiones no pueden ser el resultado de una acción discrecional o asistemática, ni tampoco de la confluencia desordenada o dispersa de distintas instancias, sino de una programación social y económica que responda a criterios de unidad. En dicha programación han de conjugarse desde luego diversos ingredientes, entre los que destaca, sobre todo en este contexto, el nivel de ingresos del beneficiario, especialmente en lo que toca a las prestaciones no contributivas, y ha de perseguirse, como objetivo último, no sólo la protección de todas las situaciones de necesidad, sino también la provisión de prestaciones que desde el punto de vista económico y social sean “suficientes”.

Esa operación es la que, a fin de cuentas, está por debajo de la fijación de cuantías (directamente para las prestaciones no contributivas, indirectamente, mediante mínimos, topes o complementos, para las restantes) que cada año se lleva a cabo mediante la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Ciertamente, el resultado final que tradicionalmente ha venido produciendo tal operación –simbolizado en la cuantía de las pensiones, sobre todo de las “no contributivas”, pero también de las contributivas “mínimas”– puede ser criticado, y quizá merezca toda clase de críticas, pues es evidente que no satisface la idea de “suficiencia” que cualquiera puede hacerse a la vista del coste de la vida. Pero tal crítica no puede avalar, como es natural, cualquier tipo de respuesta: la lucha contra esa supuesta insuficiencia habrá de caminar, obviamente, por cauces jurídicamente admisibles, no por actuaciones unilaterales y de carácter ocasional. El objetivo de “suficiencia” de las pensiones, dicho de otra forma, ha de buscarse dentro de aquella programación, no por vías ajenas a la misma.

La apelación a la escasa cuantía actual –y tradicional– de aquellas pensiones tiene la virtualidad de poner de relieve, una vez más, uno de los problemas subyacentes a la seguridad social básica, pero difícilmente puede valer para la argumentación jurídica, y mucho menos para forzar el orden constitucional de competencias⁹⁴. Es, pese a todo, uno de los datos barajados por las Comunidades Autónomas que han intervenido en este terreno, que han tratado de justificar sus medidas en las limitaciones que por lo general presentan las pensiones de seguridad social desde el punto de vista cuantitativo, y, en particular, en la insufi-

94. Opiniones distintas en B. Gonzalo González, “Reparto competencial y complementariedad de las prestaciones sociales básicas”, cit., p. 24.

ciencia económica de las pensiones no contributivas, supuestamente inferiores “al nivel de recursos mínimos de subsistencia”⁹⁵. Probablemente con tal justificación se pretendía contrarrestar, de entrada, la previsible reacción frente a una medida de ese tipo.

La argumentación, en cualquier caso, vuelve a ser demasiado simplista, por varias razones. En primer lugar, porque desde esa misma perspectiva podría decirse que la gran mayoría de las pensiones del sistema (incluidas las contributivas, por supuesto) es insuficiente en su cuantía, al menos para los niveles de vida habituales en nuestro entorno; cabría decir, incluso, que el salario mínimo interprofesional (que se devenga por trabajo, y no sólo por situación de necesidad) es insuficiente. En segundo lugar, porque la suficiencia es un concepto relativo, que –guste o no guste– generalmente es el resultado no tanto de un propósito cierto de proveer a las personas de los medios necesarios para esa vida digna, sino, más bien, de un punto de equilibrio al que se llega tras evaluar las disponibilidades financieras del momento y, sobre todo, la repercusión de la correspondiente cuantía en los grandes números de la política económica. La experiencia demuestra, además, que ningún gobernante es capaz de eludir esos condicionantes.

De cualquier modo, el objetivo de suficiencia en las prestaciones de seguridad social habría de buscarse a través de los mecanismos del propio sistema, y no por procedimientos extraños, ni, por supuesto, por procedimientos contrarios al orden constitucional de competencias. La responsabilidad última del sistema corresponde al Gobierno de turno, y frente al mismo pueden esgrimirse toda clase de argumentos políticos y alzarse todo tipo de presiones legítimas; puede pedirse, por ejemplo, un pacto social, o un pacto político, para abordar la suficiencia de las pensiones, como, por otra parte, se viene haciendo en los últimos años a variados efectos. Pero no parece de recibo que frente a la negativa del último responsable –el Gobierno del momento–, o frente a sus cálculos macroeconómicos y de carácter general, se utilice la maquinaria autonómica, más que nada porque se utiliza como campo de batalla un sistema que la CE manda preservar, y porque lo que institucionalmente es un instrumento de gobierno se convierte, con tales acciones, en un instrumento de presión.

No parece, por lo demás, que la actuación autonómica pueda fundarse en diferencias estadísticas del coste de la vida entre unos territorios y otros dentro

95. Vid. B.Gonzalo González, “Reparto competencial y complementariedad de las prestaciones sociales básicas”, cit., p. 25.

del Estado (como ha pretendido hacer ver el Gobierno de Cataluña). De entrada, porque resulta chocante la invocación de diferencias de ese tipo dentro de un mismo sistema económico y productivo, máxime con el horizonte cada vez más inmediato de integración europea. Adicionalmente porque, a la vista del orden constitucional de competencias, a esas eventuales diferencias habría de responderse, de ser necesario, desde una acción integrada, dentro de la programación general y uniforme de la acción protectora del sistema.

6. La irrelevancia de la forma y presentación de la medida.

Que las medidas autonómicas aparezcan con una u otra denominación –ayudas asistenciales, complementos, incrementos o revalorizaciones, etc.–, o que formalmente se amparen en uno u otro título competencial, no puede ni debe afectar, en fin, a las conclusiones anteriores. No ya porque sea un principio general de toda interpretación jurídica que debe prevalecer la realidad sobre la forma, sino también porque ello supondría avalar cualquier tipo de medida, con la única condición de darle un nombre apropiado. Si las medidas se proyectan sobre el campo previamente ocupado por la seguridad social, automáticamente habrán de quedar afectadas por ésta; otra conclusión sólo valdría para añadir confusión y complejidad a la situación normativa reinante, que no está, precisamente, necesitada de tales aditamentos.

Que las medidas tengan carácter extraordinario o coyuntural tampoco debería utilizarse como argumento de peso. Es verdad que es más propio de la asistencia social que de la seguridad social actuar “sobre la marcha” o de modo coyuntural, ante necesidades urgentes u ocasionales. Pero también es cierto que la valoración de esos rasgos debe ser muy cautelosa cuando la coyunturalidad o excepcionalidad de la medida no se corresponde con las características de la situación protegida, que es –no hace falta demostrarlo– permanente o vitalicia. La ocasionalidad que muchas veces revisten las medidas de asistencia social no se debe, dicho de otro modo, a una razón ontológica o necesaria, sino, sencillamente, a que con ella se hace frente en ocasiones a situaciones urgentes o extraordinarias, o a que los fondos son limitados. Por ello, ni es un dato determinante de la asistencia, ni puede valer como apariencia formal para encubrir una afectación a otros terrenos, como el de la seguridad social.

Aunque tal vez no sea necesario, aún podrían hacerse otras consideraciones sobre la escasa relevancia que para este juicio ofrecen ese tipo de rasgos. Vale la pena recordar, por ejemplo, que la coyunturalidad puede estar presente también en las prestaciones de seguridad social; operaciones tan corrientes y habituales en ese campo como las de revalorización o de fijación de cuantías mínimas (o

complementos por mínimos), son, por definición, operaciones de coyuntura, propias de cada ejercicio presupuestario. También puede decirse que la actuación extraordinaria o coyuntural puede ser, en contra de aquellas afirmaciones, indicio de la existencia de objetivos ajenos a los formalmente expresados en la norma, esto es: indicios de que las medidas adoptadas, más que el refuerzo de la protección social, persiguen fines de rentabilidad política, especialmente si se inscriben en coyunturas electorales.

Y es que, en efecto, el refuerzo y la mejora de la seguridad social requieren, por decirlo una vez más, de una mínima programación, alejada de coyunturas y de iniciativas repentinas u ocasionales. La “seguridad” que va implícita en ese sistema sólo puede conseguirse, dicho de otra manera, mediante una acción sostenida y continuada; otra cosa no hace más que despertar incertidumbres o recelos sobre el devenir del sistema, o, como sucede en este caso, cierta sensación de quiebra o desigualdad en su funcionamiento y en su acción protectora.

7. El caso particular de la seguridad social de los funcionarios públicos.

Como ya anunciamos, la actividad de protección social desarrollada en los últimos años por las Comunidades Autónomas ha afectado también al terreno de la función pública; ha sucedido, concretamente, en la Comunidad Foral de Navarra, que ha intervenido a través de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables, que incluye reglas no sólo de Derecho civil⁹⁶, sino también de régimen fiscal y de función pública. A este último apartado se refiere, concretamente, el art.13 de dicha disposición legal, que contiene dos previsiones: por un lado, se consideran «como cónyuges», a los efectos previstos en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra⁹⁷, “los miembros de una pareja estable”, con las consecuencias pertinentes en cuanto a licencias, permisos, situaciones administrativas, provisión de puestos de trabajo, ayuda familiar y “derechos pasivos”; de otro, se modifica el art.75 de dicho Estatuto para declarar que “serán beneficiarios de la pensión de viudedad los cónyuges y parejas estables de los funcionarios y de los pensionistas por jubilación que reúnan los requisitos que se determinen reglamentariamente”.

96. A partir del art.48 de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

97. Decreto Legislativo 251/1993, de 30 de agosto.

Estas medidas se asientan formalmente en el art.49 del Estatuto de Autonomía de Navarra, que atribuye a dicha Comunidad competencias exclusivas en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, dentro de la legislación básica que, según el art.149.1.18 CE, puede aprobar el Estado, en términos parecidos a lo que también sucede, según es sabido, en otras Comunidades Autónomas⁹⁸. El punto de partida de tales competencias se encuentra, dentro de la propia Constitución, en los arts.147.2.c) y 148.1.1 CE, que parecen consagrar un principio de autoorganización en virtud del cual corresponde a cada Comunidad la organización y denominación de sus instituciones de autogobierno. Esta potestad de autoorganizarse implica, a su vez, una amplia capacidad de determinación normativa en materia de función pública⁹⁹, lo que puede traducirse, como de hecho viene ocurriendo, en una gran heterogeneidad no sólo de políticas de personal, sino también de regulación de los correspondientes funcionarios públicos.

Pues bien, el hecho de que los entes autonómicos puedan asumir ese tipo de competencias en relación con el régimen estatutario de sus funcionarios públicos parece abrir un inevitable portillo al tratamiento de algunos aspectos relativos a la protección social de los mismos, aunque, como es natural, la eventual incidencia en este terreno habría de adecuarse, en todo caso, a las correspondientes previsiones constitucionales. En primer lugar, al art.149.1.18 CE, que al atribuir competencia al Estado para el establecimiento de las bases del régimen del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, está otorgándole facultades para regular no sólo los aspectos básicos de la organización administrativa, sino también las bases de dicho régimen jurídico, en todos sus componentes y dimensiones¹⁰⁰. En segundo lugar, al art.149.1.17 CE, que, como vimos, atribuye competencias exclusivas al Estado en lo que se refiere a la legislación básica de seguridad social, lo cual ha de extenderse, como parece lógico, a la seguridad social de los funcionarios públicos¹⁰¹.

98. Vid. Art.35 EA Aragón, art.39 EA Castilla y León, o art.49 EA Navarra. Otras Comunidades, no obstante, asumen formalmente competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal (art.28 EA Galicia y art.27 EA Madrid).

99. Vid. M.Sánchez Morón, *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, 1996, p.67.

100. Sentencia TC 76/1983.

101.Vid. M. Sánchez Morón, *Derecho de la Función Pública*, cit., p.71, O. Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI, Cortes Generales, 1996, p.145 y ss., y A. Palomar Olmeda, *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, 1996, p.251.

Sobre el alcance de este último precepto no hace falta ahora hacer más consideraciones. Pero la seguridad social de los funcionarios públicos presenta una serie de particulares que conviene tener en cuenta a estos efectos, especialmente porque, como ya hemos dicho, puede verse en alguna parte afectada por un título competencial adicional (art.149.1.18 CE), que parece abrir márgenes suplementarios, si no directamente en favor de las Comunidades Autónomas, sí, al menos, para que las normas del Estado definan con mayor amplitud las competencias autonómicas¹⁰². No debe olvidarse que antes de la aprobación de la Constitución de 1978, e incluso antes de la implantación del actual sistema de seguridad social, ya existía el sistema de “clases pasivas” propio de los funcionarios públicos, hoy en día formalmente integrado en el sistema de seguridad social, a través de los correspondientes Régimenes Especiales¹⁰³. Por ello, podría decirse que el sistema de clases pasivas forma parte de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos¹⁰⁴; no es extraño, de hecho, que las disposiciones legales sobre función pública –como la Ley 30/84, de 2 de agosto, o la Ley 50/84, de 30 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para 1985– se ocupen también de aspectos relativos a su protección social.

Como es sabido, los funcionarios de servicios públicos transferidos a las Comunidades Autónomas pasaron a depender de éstas, orgánica y funcionalmente, y, en contrapartida, las Comunidades asumieron todas las obligaciones anteriormente pertenecientes al Estado, incluidas las que se derivasen del régimen de seguridad social o de clases pasivas que les fuese de aplicación¹⁰⁵. Los funcionarios transferidos que hubieran ingresado voluntariamente en Cuerpos o Escalas propias de la Comunidad Autónoma de destino, cualquiera que fuese el sistema de acceso, pasaron al Régimen General de la Seguridad Social¹⁰⁶, apli-

102. Vid. J. A. Alonso de Antonio, “art. 149.1 (...) Sistema de distribución de competencias”, cit., p.297.

103. Régimen Especial de Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado, Régimen Especial de los Funcionarios de la Administración de Justicia y Régimen Especial del personal militar de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada, con el añadido del Régimen de protección de Ayuda Familiar.

104. La sentencia TC 100/1990 –a propósito, precisamente, de una disposición legal de Navarra– declaró, en efecto, que dentro del régimen estatutario de los funcionarios públicos se encuentra lo relativo al régimen de clases pasivas, y que sobre el mismo podían operar las Comunidades Autónomas, aunque sin especificar sus contornos y limitaciones. Vid. A. Canales Gil, *El sistema español de clases pasivas del Estado*, Cedecs, 1996, p.23.

105. Art.25.1 Ley 12/1983, de 14 octubre, sobre proceso autonómico.

106. Núm.2 de la Disposición adicional tercera de la Ley 30/84, de 2 de agosto (según disposición adicional 5ª de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre).

cable también a los funcionarios de nuevo ingreso. Pero aquellos funcionarios transferidos que no optaron por dicha integración voluntaria conservaron el régimen de protección de origen, esto es, el régimen de clases pasivas¹⁰⁷. El Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas de 1987 aclara, en cualquier caso, que la gestión unitaria del sistema de clases pasivas corresponde al Estado, y que las Comunidades Autónomas asumen todas las obligaciones anteriormente estatales respecto de los funcionarios transferidos (art.4)¹⁰⁸.

En el plano legal, así pues, éstas son las competencias que la Ley atribuye a las Comunidades Autónomas. Más complejo e impreciso es el texto constitucional, como no podía ser de otro modo. De las referencias constitucionales al régimen de funcionarios parecen derivarse competencias de las Comunidades Autónomas para el desarrollo normativo de las bases fijadas por el Estado, siempre en relación con su propio personal. Como ya sabemos, el término “bases” empleado por la Constitución remite en general a un “común denominador” en el plano normativo, a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede establecer su legislación propia y diferenciada¹⁰⁹. ¿Cuáles serían esas bases en relación con la protección social de los funcionarios públicos?; ¿Qué aspectos normativos podrían o deberían considerarse básicos a estos efectos?. Ciertamente, y como ya apuntamos, el margen de acción que la Constitución concede a las Comunidades Autónomas en materia de funcionarios debe matizarse a la luz del otro título competencial concurrente (el de seguridad social), que probablemente exija un mayor cuidado al delimitar el alcance de lo “básico”, como ya dijimos.

107. O, hasta su absorción por el Régimen General de la Seguridad Social, el de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (art.2 RD 2545/1980, de 21 de noviembre, y art.9 RD 1779/1983, de 22 de junio). Específicamente, los funcionarios transferidos que con posterioridad a 31 de diciembre de 1984 se encontraran en cualquier situación administrativa y no se hubieran jubilado o retirado antes de dicha fecha, quedaban expresamente incluidos en el ámbito de aplicación de las leyes estatales de clases pasivas, que en consecuencia seguían proporcionando las reglas básicas de su régimen jurídico. En cambio, los que con anterioridad a 1 de enero de 1985 hubiesen fallecido o hubiesen sido declarados jubilados o retirados, se regirían por la legislación vigente a 31 de diciembre de 1984, con las modificaciones que se recogen en el Título II del RDL 670/1987 (arts.2.1.g y art.3.1.a), según parece desprenderse, por lo demás, de la sentencia TC 76/1986, que consideró aplicable a los funcionarios (de la Comunidad Autónoma Vasca) la legislación general del régimen de clases pasivas en cuanto a la cuantía de las pensiones de jubilación, viudedad y orfandad.

108. Pese a esa gestión unitaria, las Comunidades Autónomas también asumen respecto de los funcionarios transferidos que se mantengan en el Régimen de clases pasivas ciertas competencias de gestión: reconocimiento de servicios prestados a las Administraciones territoriales, a efectos de cómputo en tal Régimen; retención de la cuota del importe de las nóminas de los funcionarios transferidos a la CC.AA., y acuerdo de jubilaciones de cualquier clase de funcionarios transferidos (art.25.3 Ley 12/83, y arts. 13.1.c, 23.3.3 y 28.3.c del D Legislativo 670/1987).

109. Sentencias TC 32/81, 1/82, 32/83 o 76/83.

Así, en el terreno de la previsión de los funcionarios, como en la seguridad social en general, merece el calificativo de básico todo lo relativo a la definición de las situaciones protegidas y de las correspondientes prestaciones (tipo de prestaciones, cuantía y requisitos de acceso y mantenimiento), sin que la existencia de un título competencial como el art.149.1.18 CE sea capaz, de entrada al menos, de introducir criterios distintos, en tanto que este segmento de la previsión pública también está comprendido en el sistema de seguridad social. Por ello –y sin necesidad de entrar en este momento en el posible significado de la genérica alusión a los «derechos pasivos» que se contiene en ese precepto–, puede afirmarse que la prescripción del art.13 de la Ley 6/2000 de la Comunidad Foral de Navarra afecta a los presupuestos básicos de la seguridad social, en tanto que extiende una pensión del sistema (la de viudedad) a una situación (la supervivencia resultante de una convivencia de hecho) no contemplada por la legislación estatal. Es una disposición legal, así pues, que amplía “unilateralmente” los confines (objetivos y subjetivos) del sistema de seguridad social, algo que no parece residir en las competencias de las Comunidades Autónomas. Puede decirse, en consecuencia, que la Ley 6/2000 de la Comunidad de Navarra altera la legislación básica de seguridad social.

IV. Recapitulación y reflexión final

La conclusión de todo lo anterior podría formularse, seguramente, a través de un sencillo silogismo:

a) Compete al Estado, según el art.149.1.17 CE, la configuración del sistema de seguridad social, en su dimensión subjetiva (ámbito de aplicación) y en su dimensión objetiva (acción protectora), pues no otra cosa significa, a fin de cuentas, la competencia en materia de «legislación básica» y de «régimen económico».

b) Se impide a las Comunidades Autónomas, en consecuencia, incidir en esa configuración, tanto de forma directa (modificando, por ejemplo, el ámbito subjetivo o el alcance de la acción protectora), como de forma indirecta o soterrada (variando, por ejemplo, el montante de las prestaciones, aun cuando sea por elevación, o los requisitos o presupuestos de acceso).

c) Siendo así, han de reputarse de contrarias al orden constitucional de competencias aquellas medidas autonómicas que, con independencia de su denominación o de su presentación formal, suponen materialmente una ampliación de

los beneficiarios del sistema, o una variación de la cuantía o clase de prestaciones percibidas por los mismos.

No quiere decirse con ello que tal reparto de competencias sea el único posible, ni siquiera el mejor de los posibles. Se quiere poner de relieve, más bien, que ésa es, a nuestro juicio, la actual distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por vía, sobre todo, del art.149.1.17 CE), y la conclusión más correcta a la vista de ello y de la configuración que da la ley a nuestro sistema de seguridad social (respaldada, no nos olvidemos, por el art.41 CE). De ella resulta, desde luego, una concepción eminentemente centralista, o centralizada, de la seguridad social; pero quizá no exista otra alternativa en ese estado de cosas, y, a fin de cuentas, si se quiere preservar el «sistema», como por lo demás exige el art.41 CE.

Cabe decir, para ser más concretos, que en este terreno probablemente no valga la lógica que habitualmente prima en el análisis de los preceptos dedicados al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si desde una perspectiva general puede estar justificada la interpretación “pro-autonómica”, porque así lo demanda, en efecto, el reconocimiento de la “autonomía de las nacionalidades y regiones” (art.2 CE), y las expectativas de autorregulación y diferenciación que ello comporta, no parece que ése sea el mejor método para el mantenimiento y la viabilidad de una institución que por definición es única y “universal”, que se nutre de fondos pertenecientes a todos, y que aspira a otorgar una protección igual para todos.

Con independencia de que en algún momento, o desde alguna aproximación doctrinal, la seguridad social haya sido considerada como un “servicio público”, es evidente que no se trata de un servicio ordinario o “normal”. No implica, dicho de otra manera, una mera prestación de servicios a los ciudadanos (como la educación, la cultura e incluso la sanidad), en la que pueden tener cabida desde luego distintas concepciones o “políticas”, e incluso en la que la rivalidad o competencia entre distintos “prestadores” puede ser factor de mejora y progreso. Se trata, por el contrario, de un instrumento financiero que actúa con una dinámica muy particular (en parte aseguradora, en parte prestacional), y cuyo mantenimiento requiere un compromiso solidario de todos. Recurriendo de nuevo al art.2 CE, podría decirse que debe primar aquí más la “solidaridad” que la autonomía.

A nadie se le escapa, por supuesto, que todo ello depende, a la postre, de los criterios que se defiendan acerca de los métodos de protección social de la ciu-

dadanía. Si olvidamos ahora la exigencia del art.41 CE (y también la experiencia histórica, que nos lleva, ciertamente, a la preservación del sistema actual), es claro que ese objetivo de protección puede perseguirse a través de otros mecanismos, y que el sistema de seguridad social puede verse como una opción más, de ningún modo necesaria ni para el funcionamiento de la sociedad ni para su protección. A la postre, que exista o no un sistema de seguridad social como el que venimos conociendo, o incluso que existan o no otros mecanismos de protección social, o que ésta se organice de una u otra manera (en sentido unificador o en sentido descentralizador, para abreviar), no son más que decisiones políticas, esto es, decisiones de la propia sociedad, que dependen de manera muy estrecha de opciones ideológicas o de “ingeniería social”.

De entenderse necesario algún tipo de protección social, podría optarse, para ser más claros, entre muchos ejemplos o modelos. Básicamente, entre el modelo tradicional, basado en la solidaridad de todos los ciudadanos (y de todas las generaciones), y estructurado por criterios de igualdad y homogeneidad, y otros modelos alternativos, en los que podría darse más preponderancia al elemento sectorial o profesional, al componente asistencial, o a la iniciativa privada, y en los que, desde la perspectiva que ahora nos interesa, probablemente pudiera hacerse un mayor hueco para decisiones de ámbito regional o autonómico (o incluso de ámbito inferior), con las consecuencias pertinentes en el plano financiero o en el de la acción protectora.

Esta segunda opción difícilmente podría dar lugar, sin embargo, a un sistema “universal” de protección, con la igualdad de trato que le es implícita; daría lugar, a lo sumo, a pequeños sistemas, o a un sistema de “geometría variable”, como gusta de decirse en los últimos tiempos. No debe perderse de vista, además, que por simples cálculos actuariales, la fortaleza de un sistema de protección (sobre todo, si se sustenta parcial o totalmente sobre principios aseguratorios) depende muy estrechamente de su ámbito espacial y subjetivo: el grado de solidaridad y la capacidad de redistribución del riesgo y de los beneficios será tanto mayor cuanto mayor sea el ámbito de referencia, lo mismo que las posibilidades de cubrir adecuadamente las situaciones de necesidad de la población.

Todo lo que sea parcelación o disgregación en la política de protección social puede acabar, a la postre, por disminuir la eficacia del sistema, o cuando menos su nivel de recursos y su grado de solidaridad. El progreso, por lo tanto, no parece que esté en la actuación unilateral, sino en la conjunción y unificación de esfuerzos, en la que, por supuesto, puede abrirse espacio para la participación de todas las instancias interesadas. A menos, así lo ha demostrado la historia de la

previsión social. No se entiende bien, en consecuencia, el revestimiento progresista que a veces se ha querido dar a ciertas intervenciones autonómicas.

No hace falta decir, por lo demás, que las conclusiones que aquí se defienden valen también para una hipotética intervención de las Corporaciones Locales en este terreno (anunciada, como ya vimos, en algún caso); sin perjuicio de que en tal contexto hubiera que aplicar, como es obvio, parámetros normativos parcialmente distintos.