

# LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad de Málaga

FRANCISCO VILA TIERNO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad de Málaga

## EXTRACTO

**Palabras clave:** Protección social, Comunidades Autónomas, Seguridad Social, Asistencia Social, Rentas de Inserción, Dependencia

La protección social no reviste un carácter unívoco, sino que responde a un carácter complejo, con un contenido que incluye tanto Seguridad Social como Asistencia Social. El desarrollo y aplicación de estas materias tampoco es uniforme, sino que viene vinculado al régimen de competencias que nuestro marco constitucional reconoce, de manera diferenciada, a Estado y Comunidades Autónomas. Se trata, en esta línea, de ofrecer un análisis de las posibilidades de la política legislativa a nivel autonómico a partir de aquel marco competencial señalado. Haciendo, en este caso, una especial mención a la Dependencia atendiendo a sus especiales particularidades, pero sin obviar el nuevo alcance que las rentas de inserción y el ingreso mínimo vital ofrecen en la actualidad.

## ABSTRACT

**Key words:** Social protection, Autonomous Communities, Social Security, Social Assistance, Basic Income, Dependants

Social protection does not have a univocal character, but rather a complex nature, with a content that includes both Social Security and Social Assistance. The development and application of these matters is not uniform either, but is linked to the system of competences that our constitutional framework recognises, in a differentiated manner, to the State and the Autonomous Communities. In this line, the aim is to offer an analysis of the possibilities of legislative policy at Autonomous Community level based on the aforementioned framework of powers. In this case, special mention is made of protection of dependant persons, taking into account its special features, but without ignoring the new scope that insertion incomes and the minimum vital income currently offer.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE ASISTENCIA SOCIAL. DOS VÍAS DE PROTECCIÓN CON UNA FINALIDAD COMÚN
3. LA ESPECÍFICA PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FRENTE A LA POBREZA EN EL MARCO DE LA ASISTENCIA SOCIAL. ENTRE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN (ÁMBITO AUTONÓMICO) Y EL INGRESO MÍNIMO VITAL (ÁMBITO ESTATAL)
  - 3.1. El nuevo panorama tras la aparición del Ingreso Mínimo Vital
  - 3.2. La concreta actuación de las Comunidades Autónomas en la materia
4. UNA BREVE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Nuestro país, en tanto que Estado, social y democrático de Derecho, se articula a través de una estructura organizativa que garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran a través de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Se reconocen éstas, por tanto, como una forma de organización territorial que tienen potestades para gestionar sus propios intereses.

Los Estatutos, como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, son los que rigen la organización del autogobierno de la Comunidad y las competencias sobre las materias, dentro del marco previsto en los artículos 148 y 149 de la Constitución -no pudiendo, en ningún caso, las diferencias de regulación existentes entre los Estatutos de autonomía, crear privilegios económicos

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el contexto de los siguientes Proyectos de Investigación:

- Proyecto de Investigación en Programa Estatal de I+D+i «Retos Investigación» Orientada a los Retos de la Sociedad, RTI2018-094696-B-I00, titulado “Retos, reformas y financiación del sistema de pensiones: ¿sostenibilidad versus suficiencia?”;
- Proyecto de Investigación en Programa Estatal de I+D+i, «Retos Investigación» Orientada a los Retos de la Sociedad, RTI2018-098794-B-C32 denominado “Nuevas formas de protección social ante los cambios productivos” financiado por el MINECO/MICIU;
- Proyecto P18-RT-2585 “Los mayores en el contexto del empleo y la protección social: un reto para el crecimiento y desarrollo económico. Un análisis de la realidad andaluza”; concesión de ayudas a proyectos de I+D+i, destinadas a las universidades y entidades públicas de investigación calificadas como agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, en el ámbito del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020). Convocatoria 2018;
- Proyecto de Investigación “Las nuevas tecnologías y el impacto en el ámbito laboral y de la seguridad social: el impacto socio-económico de la economía digital”, del Programa de Investigación de la Junta de Andalucía, con financiación con fondos FEDER, Ref. UMA18 FEDERJA 028;
- Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía (SEJ 347), Políticas de Empleo, Igualdad e Inserción social.

y sociales respecto de sus ciudadanos ni respecto a las propias Comunidades entre sí-, teniendo en cuenta que si no se han asumido competencias sobre las materias atribuidas inicialmente a las Comunidades Autónomas, corresponderán al Estado.

Se trata, de este modo, de un sistema complejo de atribución de competencias o distribución de poderes de regulación en distintas parcelas de la realidad social, que pueden ser exclusivas o compartidas, e incluso cedidas o transferidas por parte del Estado en materia de su propia titularidad.

Centrándonos en la regulación sobre Protección Social, debemos diferenciar en un doble plano: respecto de la Seguridad Social y con relación a la Asistencia Social.

De una parte, en materia de Seguridad Social, se dispone que la competencia, en lo que respecta a la legislación básica y el régimen económico, corresponde, de forma exclusiva, al Estado<sup>2</sup> -art. 149.1.17 CE-. La determinación de lo que sea legislación básica y régimen económico, en este orden, ha sido resuelta, contundentemente, por el propio Tribunal Constitucional haciendo una interpretación extensiva de lo que sean ambas, dejando un estrecho, casi nulo, margen de actuación al legislativo autónomo<sup>3</sup>.

Sin embargo, sí se ha reconocido la competencia de las Comunidades Autónomas -ex artículo 148.1 20 y 21 CE-, respecto de otras ramas de la protección social, como son la asistencia social y la salud, al no ser exclusivas del Estado.

Esta atribución competencial, ha llevado a adoptar, por las administraciones autonómicas, un relevante protagonismo en la gestión del sistema de protección social. Un protagonismo que ha desbordado la previsión inicial, la existente en el momento constituyente. Y ello, por dos vías, esencialmente. De un lado, gracias a los instrumentos de asunción de competencias previstos en la propia Constitución -que han sido extensamente utilizados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas-; y, de otro, por la creación, por éstas, de nuevos instrumentos de intervención pública en el marco de la protección social, en ejercicio de sus competencias originarias o transferidas<sup>4</sup>.

En este marco, es preciso distinguir los mecanismos de protección que se articulan como Seguridad Social o Asistencia Social o Servicios Sociales, puesto que la actuación de las Comunidades Autónomas se ha desarrollado situando su

<sup>2</sup> Sobre el tema, pueden verse Álvarez Cortés, J.C.: “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección social”, *Temas Laborales* nº 51, 1999 y “Nuevamente sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección social. Algunas reflexiones respecto de la STC 239/2002, de 11 de diciembre”, *Temas Laborales* nº 71, 2003

<sup>3</sup> Véanse, por todas, las SSTC 138/1983, 24/1989 y 195/1996.

<sup>4</sup> Estos instrumentos de intervención creados por las Comunidades Autónomas, que han sido calificados de indirectos, incluyen medidas tales como: pactos territoriales de empleo; programas autonómicos de empleo; concertación social en el ámbito de la comunidad; programas de rentas o

ámbito competencial en uno u otro contexto, pero encontrándose con dificultades cuando no se configuraba, de manera nítida, una herramienta de protección cuya naturaleza no se identificaba claramente con el primer o segundo ámbito. A ello dedicaremos las siguientes líneas.

## **2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE ASISTENCIA SOCIAL. DOS VÍAS DE PROTECCIÓN CON UNA FINALIDAD COMÚN**

Atendiendo a lo descrito en el epígrafe precedente, los sistemas anteriormente citados dependen, de un lado, de la dispar titularidad de competencias en la regulación, pero, de otro, del hecho de tratarse de conceptos o instituciones de contenidos variables. Respecto a esta afirmación, ha de recordarse que en el momento actual, se le ha atribuido al sistema de Asistencia Social y Servicios Sociales un papel secundario o complementario al de Seguridad Social<sup>5</sup>, ya que, tras la adopción de la Constitución, la principal técnica de protección social ha sido, y sigue siendo, esta última. Consecuencia de ello, es que la evolución y mejora de la protección social en gran medida se ha mantenido en el ámbito de la titularidad Estatal<sup>6</sup> y ello independientemente de que, desde hace algún tiempo, y ahora a través del cauce de las reformas estatutarias que se llevan a cabo, las Comunidades Autónomas han reclamado y han ido consiguiendo –como hemos adelantado– un papel más activo y de mayor protagonismo en el ámbito de la protección social. Papel que se incrementa en la medida en la que se atribuye mayor contenido a la Asistencia Social frente al de Seguridad Social, dado el reparto de competencias constitucional que hemos descrito.

En este sentido, no obstante, es conveniente señalar que mientras que la Seguridad Social se ha limitado al campo profesional y ha aplicado los originarios

salarios de inserción; complementos autonómicos de pensiones; sistema de solución extrajudicial de conflictos; organismos de control e intervención en las relaciones laborales, etc.

<sup>5</sup> Así, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., señala que “el papel propio de la Asistencia Social no es el de suplementar las posibles ‘insuficiencias’ cuantitativas de las prestaciones actuales de la Seguridad Social sino complementar, con base en la solidaridad y como condición de la ciudadanía social, las insuficiencias del sistema social otorgando prestaciones que ésta no cubre”, vid. “Seguridad Social y Asistencia Social en el Estado de las Autonomías”, RL, t. I, 2003, pág. 116.

<sup>6</sup> O como indica Suárez Corujo, B., en la medida en que el principal componente de la protección social en España ha sido la Seguridad Social, puede afirmarse que “el impulso experimentado por la política social en las tres últimas décadas se produce de espaldas a la evolución de la organización territorial”, en “Dependencia y Estado Autonómico: el encaje competencial del Proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, RL nº 14, 2006, pág. 54.

principios “asegurativos” en los sistemas contributivos, sus límites con la asistencia social pública han sido fáciles de trazar<sup>7</sup>. Sin embargo, desde que la Seguridad Social ha ido expandiendo sus fronteras y ha asumido fórmulas no contributivas y asistenciales de protección -esto es, en atención a las necesidades de los sujetos (tareas que venía asumiendo la asistencia social)-, se complica la delimitación de ambas instituciones. Y ello se traduce, por tanto, en una cuestión competencial.

El problema parte, con relación al tema que nos ocupa, de una realidad concreta: el hecho de que para la cobertura de riesgos sociales se han utilizado dos mecanismos del sistema de protección social que, a su vez, tiene distintas Administraciones competentes –en los términos adelantados-. Situación compleja que se incrementa por dos circunstancias importantes:

- En primer término, en la medida que el intérprete constitucional, a la hora de analizar asuntos en esta materia, ha resuelto situaciones concretas o particulares, contextualizadas en momentos históricos o socio-económicos distintos, lo que ha dado lugar a una casuística de la que no se deduce, de manera clara y evidente, unos criterios que puedan servir de delimitación entre ambas instituciones.
- En segundo lugar, por la ausencia, como es sabido, de una definición constitucional de lo que sea Seguridad Social.

Ello provoca la necesidad de realizar una labor deductiva y de desarrollo que nos permita delimitar este concepto y, a partir del mismo, el reparto competencial Estado-Autonomías. Y, a tal efecto, debemos concluir que se trata de un concepto que ha de extraerse de la normativa interna e internacional existente. En tal sentido, pese al carácter “flexible” de la CE, la construcción del sistema de Seguridad Social debe de ajustarse -como parece que así se ha estado haciendo al menos en algunas cuestiones-, a las prescripciones del art. 41 de la misma: carácter público, universalidad subjetiva; generalidad objetiva y suficiencia de prestaciones<sup>8</sup>. En definitiva, la Seguridad Social es una institución jurídico pública que garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta -por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo-, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en su catálogo de prestaciones, entre las que, obviamente, no se incluyen las que se integren en el catálogo de la Asistencia Social. Siendo así, ello nos serviría, en principio, para plantear, al menos en una primera aproximación, que correspondería a las Comunidades Autónomas dentro de su marco de competencias.

<sup>7</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., en “Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social”, RL, t. II, 1988, pág. 11 y sig.

<sup>8</sup> Así también lo recuerdan Alarcón Caracuel y González Ortega, en su *Compendio de Seguridad Social*, 4ª Ed, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 43 y ss.

A pesar de ello, el art. 41 CE, que establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad y marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de aquélla, “no es un precepto apto para atribuir o distribuir competencias” (STC 206/97, de 27-11, fj 5º).

Esto nos obliga, de nuevo, a volver la vista, a las disposiciones constitucionales que articulan el reiterado reparto competencial. En primer término, al art. 149.1.17 CE y la interpretación del TC respecto al mismo. Recordemos, en tal sentido, que la Constitución establece, en esta línea, dos fórmulas alternativas para el reconocimiento de competencias a las Comunidades Autónomas. Una indirecta, en tanto que será competencia de las mismas aquello que no haya sido expresamente reservado para la competencia estatal (art. 149 CE); y otra indirecta, mediante la atribución directa de las potestades (art. 148 CE).

Como punto de partida, en el marco del art. 149 CE y la reserva de materias al Estado, la STC 1/82, y en aplicación del llamado principio de unidad del ordenamiento, indicó que había de conseguirse una “regulación sustantiva uniforme en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma, en aras de su propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan” dentro de su marco de competencias. En síntesis, lo que se permitía, de este modo, era la regulación o desarrollo y ejecución de la legislación básica de la Seguridad Social respetando los parámetros mínimos comunes (vía indirecta de atribución de competencias).

Y, precisamente, esos parámetros mínimos comunes, actuaban en sentido contrario para justificar que el mismo Tribunal Constitucional, en la sentencia 27/83, afirmara que el Estado podía asumir competencias en el plano de ejecución cuando ello fuese necesario para evitar discriminaciones entre unas Comunidades Autónomas y otras o, en términos más precisos, para asegurar el principio de igualdad, básico en materia de Seguridad Social<sup>9</sup>.

En síntesis, la reserva estatal se basa en la necesidad de asegurar los principios de unidad del ordenamiento de esta materia y con éste el de igualdad de tratamiento<sup>10</sup>.

Por otra parte, el mismo precepto constitucional establece, de manera taxativa, que el régimen económico y financiero de las prestaciones de Seguridad

<sup>9</sup> Como recuerda Palomar Olmeda, A., en *Derecho Público de la Seguridad Social*, Ariel, Barcelona, 1993, pág. 97.

<sup>10</sup> Así lo dice, López López, J., en *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, Marcial Pons, Madrid 1993, pág. 186. La cuestión se complica si se estima que dentro del concepto de legislación básica se encuentra la “cuantía de la prestación”, como

Social es competencia exclusiva del Estado. Se trata de una cuestión en la que el Estado se ha atribuido competencia plena<sup>11</sup> sin que quede margen de actuación para las Comunidades Autónomas. Y en esta línea se ha interpretado por el Tribunal Constitucional, en sentencia de 7 de julio de 1989, cuando dispone que, en materia de régimen económico de la Seguridad Social, el Estado ha de retener no sólo potestades normativas, sino todas aquéllas que traten de garantizar la unidad del sistema de Seguridad Social -y no sólo la unidad de su regulación jurídica, sino también la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social-. Todo ello con el objeto de mantener el principio de solidaridad económica y asegurar a los beneficiarios las prestaciones correspondientes.

En segundo término, el art. 148.1.20 de la CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir las competencias en materia de Asistencia Social. Si ello es así, cualquier medida de Asistencia Social adoptada por el Gobierno en el marco de la Seguridad Social podría transgredir las competencias de las Comunidades Autónomas que tuvieran competencias en esta materia. No obstante, esta directa atribución de competencias al ámbito autonómico, que parece fuera de toda duda, se complica en la medida que el art. 42 de la LGSS incluye dentro de la Seguridad Social, como rama de la acción protectora, a la Asistencia Social. Cuestión también compleja a la que se suma que tampoco la Constitución española ofrece un concepto de lo que haya de entenderse como Asistencia Social. Junto a lo que se une el hecho de que la Asistencia Social es una institución más antigua que la Seguridad Social en la que, para atender las situaciones de necesidad más apremiantes, participaban distintas administraciones del Estado<sup>12</sup> e incluso con la colaboración de instituciones privadas (beneficencia privada).

Nuestro Tribunal Constitucional señala que –al igual que para el concepto de Seguridad Social- la noción de Asistencia Social ha de recogerse a conceptos elaborados en el plano de la legislación general y del Derecho internacional. En cualquier caso, este órgano tampoco ha establecido parámetros determinantes, de manera que no se especifica, de manera exacta, que puede considerarse, de manera estricta, asistencia social: “criterios por cierto vacilantes e imprecisos, que más parecen estar vinculados a los supuestos de hecho juzgados que a una doctrina general sobre la materia”<sup>13</sup>.

indicó Rodríguez-Piñero en “Seguridad Social y Autonomías”, Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo, 1984, pág. 21.

<sup>11</sup> Como lo indicó en su momento la doctrina, por todos, Muñoz Machado, S., en su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Madrid, 1982, pág. 566.

<sup>12</sup> Como indica Borrajo Dacruz, E., “Responde a la idea clásica de que la asistencia social en régimen público (pues de esta función se trata), en especial en favor de indigentes, es función típica de las entidades locales (Ayuntamientos, Diputación provincial; y ahora, de la Comunidad).”, en “Comunidades Autónomas y Seguridad Social”, PEE nº 12/13, 1982, pág. 193.

<sup>13</sup> Como señalan Alonso Seco, J.M y Gonzalo González, B., en *La asistencia social y los servicios sociales en España*, BOE, Madrid, 1997, pág. 84.

En la situación actual pueden entenderse hasta dos concepciones distintas de lo que sea Asistencia Social. Y es que en nuestro sistema de protección social pueden darse dos tipos de Asistencia Social: la “interna” al sistema de Seguridad Social y la “externa” al sistema<sup>14</sup>. Esta complicada distinción entre asistencia social “interna” y “externa” al sistema se utilizó, precisamente, por el Tribunal Constitucional para poder justificar que el Estado pudiera tener competencias en materia de Asistencia Social, cuando el texto constitucional las reservaba de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas<sup>15</sup>. Ello se corresponde con la “conformación actual de un concepto evolucionado de Asistencia Social, integrador de técnicas de protección diversas, unas externas al sistema de Seguridad Social -y por tanto abiertas a la intervención autonómica en virtud de los arts. 148.1.20 y 41 CE- y otras internas al sistema y en consecuencia reconducibles al art. 149.1.17<sup>a</sup> CE”<sup>16</sup>.

La llamada “Asistencia Social interna” viene regulada en los artículos 64 y 65 de la LGSS. En dichos preceptos se prevé que es la Seguridad Social la que, con cargo a sus fondos -limitados para cada ejercicio económico-, dispense a las personas incluidas en su campo de aplicación mediante servicios y auxilios económicos precisos en situación de necesidad y previa carencia de rentas. Este concepto “interno” -que, sin embargo, se sitúa en la línea de lo contemplado en la regulación internacional<sup>17</sup>-, se corresponde con una idea flexible de relación entre la Seguridad Social y la Asistencia Social (interna), en la que sus fronteras aparecen como móviles o elásticas<sup>18</sup>. Aquella relación actúa a modo de vasos comunicantes, de forma que a medida en que se ensancha la capacidad de cobertura de uno, se disminuye la del otro, lo que, en la tendencia actual, ha significado la ampliación de la cobertura de los sistemas de Seguridad Social y la consecuente, reducción del

<sup>14</sup> Sobre el tema véase Alarcón Caracuel, M.R., en “La integración de los Servicios Sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social”, en *Temas Laborales* n° 7, 1986, pág. 20.

<sup>15</sup> Como dice el Tribunal Constitucional en la ST 146/86, f. 5º, “en una materia tan compleja, como la acción y la protección social, tan central además en un Estado social [...] las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo social, [...] ni de otros entes públicos, ni por parte de entidades privadas [...]”. Y más adelante, en ese mismo f. j., continúa diciendo: “No obstante, el Estado, en la medida en que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, [...] una vez detectado un particular problema social que requiera intervenciones de asistencia social a nivel supra autonómico podría intervenir, pero debería tratar de respetar para ello, en lo posible las competencias de las Comunidades afectadas [...]”.

<sup>16</sup> Monereo Pérez, J.L. “Competencias autonómicas en asistencia Social y servicios sociales”, *Temas Laborales*, Vol. I. núm. 100/2009, pág. 296.

<sup>17</sup> Como la Carta Social Europea o el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica de 1953 (art. 2 a) i).

<sup>18</sup> Como dirían Rodríguez- Piñero, en “La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas”, RSS n° 34, 1987, pág. 66 o López López, J., en *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, cit., pág. 195.

campo de acción de la Asistencia Social. Esta actuación, predicable únicamente respecto de las prestaciones de asistencia social “internas” al sistema, pueden suponer que a través de la misma el Estado podría dejar sin competencias a las Comunidades Autónomas.

Existe, al tiempo, un elemento que incrementa esta tendencia, como la elaboración conceptual propia y muy restrictiva, realizada por la jurisprudencia del TJCE, de lo que debe entenderse por “Asistencia Social”<sup>19</sup>. A ello contribuye, de una parte, la exclusión de las prestaciones de Seguridad Social del marco de aplicación de los Reglamentos del derecho coordinador comunitario. Y, de otra, que idea que se reitera en los pronunciamientos del TJCE ha sido la de procurar la igualdad de trato en materia de protección social de los trabajadores migrantes comunitarios, para lo que se ha adoptado una interpretación del concepto de Seguridad Social con una fuerte “vis atractiva” de su campo objetivo<sup>20</sup>.

De manera independiente, la Asistencia Social “externa” al sistema puede ser de dos tipos:

- a) una Asistencia Social atribuida a las Comunidades Autónomas, de conformidad con las competencias recogidas en su propio Estatuto de Autonomía y en las Leyes de desarrollo de los mismos -y dentro de la

<sup>19</sup> Por todos, véase, Pérez del Río, T., en “El concepto de prestaciones de ‘asistencia social’ establecido por la Corte de las Comunidades Europeas y la normativa española”, en *Temas Laborales* n° 7, 1986, págs. 77 y sig.

<sup>20</sup> Las prestaciones no contributivas, basadas en la solidaridad nacional, tradicionalmente han sido excluidas de los tratados internacionales de derecho coordinador. A medida que se ha ido generalizando la implantación de niveles no contributivos y universales, basados en la residencia y la carencia de recursos, los sistemas de Seguridad Social han tenido que incluirlos en sus acuerdos internacionales para la protección de los migrantes. El problema es que, en un sistema de protección de los trabajadores migrantes tan complejo como el Comunitario, en el que no ha habido una previa armonización de las prestaciones, algunos Estados han pretendido enmascarar prestaciones no contributivas con asistencia social. Por ello, y para procurar la igualdad de trato, la reacción del TJCE ha supuesto hacer una interpretación “in extenso” de lo que sean prestaciones de Seguridad Social. Es posible que de conformidad con los criterios comunitarios, el complemento extraordinario para pensionistas pueda ser considerado como Seguridad Social a efectos de que sea abonado a ciudadanos comunitarios afincados en Andalucía; pero también es muy probable que, por esa misma concepción de Seguridad Social, las conocidas como rentas de inserción (que son las prestaciones que abanderan los sistemas de asistencia social de las Comunidades Autónomas), y de conformidad con el diseño actual de las mismas, o las de la Ley de Integración Social del Minusválido (que nadie ha puesto en duda su condición de asistencia social) sean consideradas como prestaciones de Seguridad Social a las que tienen derecho los ciudadanos comunitarios y seguro que ello no sería impedimento para seguir entendiéndolas a nivel interno como prestaciones de asistencia social. Probablemente, para evitar esta colisión con la interpretación del TJCE, López López, J., incluye a las rentas de inserción de las Comunidades Autónomas dentro del sistema de Seguridad Social en base a que se trataría de “una competencia exclusiva del nivel no básico del art. 149.1.17 CE”, op. cit., pág. 202. No compartimos esa tesis ya que para instaurar una prestación

que se encuentra, al mismo tiempo, la asistencia otorgada por otras entidades como los Ayuntamientos, las Diputaciones o los Cabildos (que se encuentran en su marco geográfico)-

- b) y otra Asistencia Social privada<sup>21</sup>, que en cierto modo también viene respaldada por proyectos financiados, en muchas ocasiones, con dinero público.

Centrándonos en la Asistencia Social atribuida a las Comunidades Autónomas, el concepto de la misma sólo puede venir dado por su propia norma reguladora (respetando claro está, los compromisos internacionales adquiridos por el Estado español).

El Tribunal Constitucional, por su parte, en la sentencia 76/86, de 9 de junio (fundamento jurídico 6º), hizo una aproximación de lo que se entendía como Asistencia Social –si bien, en un momento en el que aún no se había desarrollado el nivel no contributivo del sistema español de Seguridad Social-. Definía, en dicha resolución, como característica de este sistema asistencial, “su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios” (cosa que en la actualidad no sirve para distinguirlas de las prestaciones no contributivas). Lo más importante es que, en aquél momento, de conformidad con el sistema de protección social existente, la asistencia social competencia de las Comunidades Autónomas “aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquél sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social”, a lo que se añadió que “no se trata de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social; sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificados por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles”.

En cualquier caso, la doctrina anteriormente citada, en la actualidad, aporta importantes dificultades en la delimitación de las fronteras de las instituciones que se analizan.

De un lado, porque con posterioridad, el sistema español de Seguridad Social ha pretendido universalizarse con las prestaciones no contributivas, con lo que hoy en día muy difícil encontrar “algún grupo de población que no se encuentre protegido por el sistema”, ni siquiera a las llamadas clases marginales ya que las mismas se encuentran protegidas por éste, bien sea por instituciones como el Ingreso Mínimo Vital (IMV), ya sea exclusivamente a efectos de asistencia sanitaria. La doctrina constitucional, de este modo, podría valer para la Asistencia Social “interna” pero

económica en el sistema de Seguridad Social hace falta una dotación de fondos y ello es competencia exclusiva del Estado.

<sup>21</sup> STC 146/86, de 25-11-86, f.º 2º.

no para la externa -o de las Comunidades Autónomas-, ya que se dejaría en manos del Estado la posibilidad de delimitar las competencias exclusivas por la vía de hecho.

De otro lado, la lectura del art. 41 CE, es clara al indicar que la Seguridad Social establece prestaciones suficientes “ante situaciones de necesidad”. Bien es cierto que, como hemos afirmado, este precepto no se entiende suficiente para delimitar el ámbito competencial, pero sí puede establecer unos presupuestos condicionantes. En este sentido, el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social se corresponde con un campo objetivo tan amplio que impediría de nuevo la actuación de las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social, ya que cualquier medida que se adoptara, sin duda, afectaría de algún modo a aquel ampliándolo o completándolo, a pesar de que -como se ha señalado- el Tribunal Constitucional afirmara que no se trata, precisamente y de manera literal, de “ampliar o completar”<sup>22</sup>. Téngase en cuenta, además que, en el diseño del “Estado de bienestar” en nuestro país confluyen distintas políticas, y la de protección social se formula sobre la base de su conformación por el sistema de Seguridad Social y por la Asistencia Social. Se trata de sistemas que, forzosamente, se complementan, ya que la función de la Asistencia Social es, fundamentalmente, completar los vacíos de protección que el sistema de Seguridad Social no alcanza (y ello es predicable tanto para la Asistencia Social “interna” como “externa”), bien por falta de cobertura absoluta o bien por infracobertura<sup>23</sup>. El primero de los casos, esto es, el de falta de cobertura absoluta, es cada vez más difícil de producirse ya que los sistemas de protección de Seguridad Social se asistencializan pretendiendo cubrir a todas las personas que carezcan de rentas. Por ello, la salida posible que le quedaría a la Asistencia Social sería la protección de situaciones que el sistema de Seguridad Social cubre de forma deficiente, ya sea en atención del colectivo de sujetos incluidos o ya sea a causa de las prestaciones insuficientes para cubrir las necesidades vitales -lo que, de algún modo, dificulta aún más la consideración distinta a complemento o ampliación-.

Sea como sea, el Tribunal Constitucional no ha entrado de forma clara en la definición de los contenidos, sólo se refiere a algunos de sus caracteres. Por ello, el dejar el contenido de la misma a los criterios materiales que puedan deducirse de la legislación vigente “puede conducir a concepciones dispares”, sobre todo, porque el concepto de Asistencia Social se amplía sobremanera “no quedando reducido únicamente a la mera cobertura de necesidades básicas de subsistencia, sino además a los conceptos de servicios sociales, bienestar social, desarrollo

<sup>22</sup> De hecho, la sentencia que se indica admite como prestaciones de asistencia social a pensiones de “jubilación, invalidez y muerte” concedidas por el Gobierno vasco.

<sup>23</sup> Sobre la cuestión, pueden verse las interesantes opiniones de Blasco Lahoz, JF, en “La ‘protección asistencial’, un concepto inexistente en el ordenamiento jurídico español”, AL nº 36, 1992, págs. 641 y sig.

comunitario y promoción social, términos todos ellos recogidos en los Estatutos de Autonomía”<sup>24</sup>. Se perdió, una importante oportunidad de clarificar la cuestión con la STC 239/2002, referida a los complementos autonómicos de prestaciones no contributivas, válida nuevamente para un caso puntual, y que “sus razonamientos pueden contribuir, en vez de aclarar, a hacer aún menos ‘legibles’ los límites constitucionales entre la materia de Seguridad Social y Asistencia Social”<sup>25</sup>.

No obstante, con respecto a la Asistencia Social, la STC 33/2014, de 27 de febrero, fj 4 con cita de la STC 36/2012, de 15 de marzo, recuerda que “este Tribunal ya tenido ocasión de definir el alcance de la materia de asistencia social cuando afirmado que atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, la Asistencia Social, en sentido abstracto, abarca una técnica de protección situada extramuros del sistema de Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema han de seguridad social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la Asistencia Social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces”.

Finalmente, puede concluirse que la Asistencia Social, que constituye el grueso de la competencia autonómica en materia de protección social -en cuanto parte de la misma- constituye un conjunto de instrumentos dirigidos a afrontar situaciones de necesidad de los ciudadanos que carecen de otra cobertura y son significativos de una especial vulnerabilidad. Cobertura que se dispensa mediante la concesión de ayudas o prestación de servicios, esencialmente, en el marco autonómico.

Los elementos caracterizadores de esta Asistencia Social, en cualquier caso, responden a una serie de presupuestos básicos, a saber, la acreditación de una situación de necesidad real y objetivada, con ausencia de rentas o ingresos suficientes; su desvinculación con la posible existencia de cotizaciones previas; y la necesaria residencia en territorio nacional. No se configura, por otra parte, como un derecho subjetivo incondicionado, sino que dependerá de la existencia de las correspondientes partidas presupuestarias.

<sup>24</sup> Como acertadamente señalan Alonso Seco, J.M. y Gonzalo González, B., en *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., págs. 85 y 86.

<sup>25</sup> Nuevamente, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., en “Seguridad Social y Asistencia social en el Estado de las Autonomías”, op. cit., pág. 108

Para su puesta en valor, serán las distintas administraciones, conforme al reparto competencial señalado y su inclusión como prestaciones de Seguridad Social o de Asistencia Social. Dentro de la primera, se incluyen las prestaciones no contributivas, que exigen determinados requisitos para su acceso (residencia, carencia de recursos y discapacidad o edad superior a 65 años, etc)<sup>26</sup>, incluyendo las prestaciones familiares. Las segundas, que están sujetas, en los términos adelantados, a los presupuestos públicos -autonómicos-, responden a diferentes requisitos y a la dotación anual que se les otorgue en los correspondientes presupuestos de las Comunidades Autónomas. De ahí, que esta última tenga un carácter estrictamente complementario y supletorio para dónde no llegue la cobertura de la Seguridad Social, siendo, en este caso, lo más relevante -al margen de determinados complementos- las prestaciones de servicios sociales y las rentas mínimas, siendo éstas, por su transcendencia, las que van ocupar la atención del siguiente epígrafe.

### **3. LA ESPECÍFICA PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FRENTE A LA POBREZA EN EL MARCO DE LA ASISTENCIA SOCIAL. ENTRE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN (ÁMBITO AUTONÓMICO) Y EL INGRESO MÍNIMO VITAL (ÁMBITO ESTATAL)**

#### **3.1. El nuevo panorama tras la aparición del Ingreso Mínimo Vital**

Siguiendo el mismo planteamiento que se ha seguido con carácter previo, cuando nos referimos a la pluralidad de técnicas y medios que se prevén o necesitan para proteger a las personas en riesgo de exclusión social a causa de la carencia de recursos, no es posible circunscribirse al contexto exclusivo de Seguridad Social o de Asistencia Social, ya que permite ser cubierta por ambos sistemas de protección.

En los mismos términos ya analizados, encontramos que los sistemas se entrecruzan haciendo complicadas las delimitaciones de sus fronteras, con una dispar titularidad de competencias en la regulación, por tratarse de conceptos o instituciones de contenidos variables. En cualquier caso, insistimos en que la principal técnica de protección social ha sido y sigue siendo la Seguridad Social. Consecuencia de ello, es que la evolución y mejora de la protección social en gran medida se ha mantenido en el ámbito de la titularidad estatal. De ahí que el mayor impulso de la protección social -salvo para el sistema de dependencia,- se ha producido de espaldas a la evolución de la organización territorial. Y ello

<sup>26</sup> Vid. Vila Tierno, F. “El marco jurídico de las pensiones no contributivas”, en *Seguridad Social para todas las personas*, AESSS, 14 y 15 de octubre de 2021 (publicado por editorial Laborum bajo el mismo título).

independientemente de que, desde hace algún tiempo, y ahora a través del cauce de las reformas estatutarias y el desarrollo de nuevas fórmulas de protección social que se llevan a cabo, las Comunidades Autónomas han ido reivindicando su protagonismo en este ámbito.

Consecuencia de ello, como del resto de materias en cuestión de protección social, en la determinación de las prestaciones para luchar, de manera estricta, contra la pobreza y la exclusión, resulta determinante su inclusión en el ámbito de la Seguridad Social o en o de la Asistencia Social, pues ello tiene una traducción directa al marco competencial. Y la cuestión no está muy clara, ya que, si se analizan las medidas que adoptan o han adoptado las Comunidades Autónomas, puede comprobarse que se tratan de prestaciones, económicas y en especie, configuradas como si se consideraran auténticos derechos subjetivos que, aunque tienen en cuenta el nivel de pobreza, a veces cubren las mismas contingencias que el sistema de Seguridad Social.

Pensemos, no obstante, que se hubiera optado, desde un principio, por implantar una renta básica universal (no una medida condicionada)<sup>27</sup>, en cuyo caso, se hubiera formulado para todas las personas y en todo el territorio nacional. En este sentido, existe una confusión importante entre las rentas mínimas de inserción y la renta básica universal y ello, entre otros motivos, porque las Comunidades Autónomas utilizan una pluralidad de términos para hablar de sistemas de garantías de rentas mínimas (además de que en alguna norma autonómica se han denominado como rentas básicas)<sup>28</sup>.

Dichos programas de rentas mínimas (o como específicamente se hayan denominado por la correspondiente Comunidad Autónoma) suponen, en esencia, prestaciones económicas de carácter asistencial condicionadas a la demostración de una situación de necesidad y que funcionan de forma subsidiaria o “como última red del Estado de Bienestar”<sup>29</sup> para asegurar la subsistencia de las personas. Además de la prueba de la situación de necesidad, suelen exigirse otra serie de requisitos adicionales que condicionan el acceso (edad, residencia,

<sup>27</sup> La renta básica universal se caracteriza por la incondicionalidad, con un efecto sobre la pobreza, pero que trata, esencialmente, de garantizar la dignidad de las personas para poder ser libres en la sociedad, en un régimen de igualdad con todos los ciudadanos. La universalidad es necesaria ya que se pretende que todos los ciudadanos puedan recibirlas independientemente de su condición económica. En contrapartida, el objetivo principal de las rentas mínimas es la lucha contra la pobreza severa, por lo que, además de demostrar que se es pobre para recibirlas, ha de demostrarse en la mayoría de las regulaciones una actitud “favorable” al trabajo; son, pues, prestaciones condicionadas.

<sup>28</sup> Sobre esta cuestión, véase, Monereo Pérez, J.L., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018, pp. 33 y ss.

<sup>29</sup> Bollain Urbietta, J. y Raventós Pañella, D. en “La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas”, *Lan Harremanak*, nº 40, 2018, p. 91.

nacionalidad, participación en programas de inserción, etc)<sup>30</sup>. De forma general, podría decirse, que, salvo excepciones en la normativa de las Comunidades Autónomas, la finalidad de los programas de rentas mínimas es la proporción de unas prestaciones económicas de carácter temporal o transitorio para cubrir una situación durante un período de intervención social que evite la exclusión social. Pero, desgraciadamente, son diversos factores los que impiden o limitan la eficacia de esta medida en la erradicación de la pobreza: las restricciones presupuestarias, la cobertura insuficiente, la estigmatización de las personas beneficiarias, los costes de administración y la llamada trampa de la pobreza<sup>31</sup>.

Frente a estos programas, la renta básica universal incondicional supondría una asignación monetaria pública y regular que se concedería de forma incondicional a toda la población, con el fin de garantizar la existencia material de toda la ciudadanía por el mero hecho de integrarse en la sociedad. Sería un ingreso abonado por el Estado, como derecho de la ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad incluso si no quiere trabajar de forma remunerada y sin tomas en consideración su situación económica personal<sup>32</sup>. De este modo, y en términos generales, la renta básica universal mejoraría la situación protectora que actualmente ofrecen las rentas mínimas<sup>33</sup>.

Un elemento importante a tener en cuenta es que esta prestación, a diferencia de las rentas mínimas, al ser una prestación básica permitiría su compatibilidad con otras rentas. Además, se podría producir un importante ahorro de gastos de gestión y administrativos que son, en la actualidad, significativamente altos en la administración de los programas de rentas mínimas.

Su eventual implantación, sería algo que puede afectar, según el modo en que se haga, al proceso de distribución territorial del ejercicio del poder político a través del marco de competencias que la propia Constitución establece. Y es que, como se ha adelantado, las Comunidades Autónomas han adoptado, como medidas de garantía, las rentas mínimas de inserción, en tanto que se considerarían entre las materias en las que tienen competencias atribuidas, por la Constitución y por sus propios Estatutos de Autonomía (como Asistencia Social). En cambio, en materia de renta básica universal al no tratarse de una protección necesaria y exclusiva para pobres o personas en situación de exclusión social, se acercaría más a las

<sup>30</sup> Vid, in extenso, Euzéby, C., *La revenu minimum garanti*, La Découverte, París, 1991.

<sup>31</sup> Sobre esta cuestión, in extenso, Bollain Urbieto, J. y Raventós Pañella, D. en “La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas”, op. cit. pp. 96 y ss.

<sup>32</sup> En el sentido que la define la Red de Renta Básica Universal, vid. <http://www.redrentabasica.org/rb/que-es-la-rb/>

<sup>33</sup> Una comparativa entre estas prestaciones, puede verse nuevamente, en Bollain Urbieto, J. y Raventós Pañella, D. en “La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas”, op. cit. pp. 108 y ss.

competencias del Estado, ya que ex art. 149.1.1 CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Si la renta básica se diseñara de forma defectuosa, esto es, pensando de forma exclusiva en los pobres o personas en exclusión social no protegidos por el sistema de Seguridad Social, debería de considerarse como una prestación de asistencia social o servicios sociales por lo que podrían invadirse las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia. No obstante ello, ha de recordarse que el TC en STC 18/2016 ha venido, respecto de las prestaciones del sistema de dependencia a “bendecir” la intrusión del Estado en tales competencias de servicios sociales en virtud de su competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales.

El legislador estatal ha apostado, sin embargo, por una solución completamente distinta, pero asumiendo postulados comunes al regular el Ingreso Mínimo Vital. Ha abandonado la senda o la posibilidad de establecer -al menos de momento- una renta básica universal, para establecer un mecanismo de lucha contra la pobreza en el marco de la Seguridad Social no contributiva y sometido al cumplimiento de una serie de requisitos al potencial beneficiario para su concesión. Y se ha planteado como una actuación que excede de las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que se ha entendido que es el Gobierno del Nación el que tiene que configurar un sistema estatal de garantía de mínima de rentas que permitiera asegurar la protección social y económica de la familia, -tal y como recoge el art. 39.1 CE-, pero haciéndolo de forma que sea un derecho ejercido en igualdad de condiciones por todos los españoles, independientemente del lugar del territorio nacional donde residan. Recuérdese que según el art. 149.1.1 CE 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”. Fundamento que se corresponde de manera exacta con el contenido de la Disposición Final Novena -Título Competencial- del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital<sup>34</sup>.

No obstante, mientras que el Gobierno de la Nación no había asumido tales responsabilidades, son muchas las Comunidades Autónomas, que, en el marco de sus competencias han venido -como se ha advertido- a poner en marcha las llamadas rentas de inserción para atender las situaciones de las familias más perjudicadas y vulnerables por la carencia de recursos. Téngase presente que en el ámbito de la “protección social”, lugar común donde se encuentran varios mecanismos de cobertura de los riesgos sociales viene a incluirse la protección a las personas sin recursos o en situación de exclusión social. Y en este ámbito se produce en nuestro ordenamiento algo singular como hemos visto: las

<sup>34</sup> Disposición final novena. Título competencial.

Comunidades Autónomas actúan en los ámbitos en los que no llega el sistema de Seguridad Social de forma subsidiaria a éste. Débil protección, por cierto, ya que la parte más importante ha recaído en los Servicios Sociales a los que, por su carácter asistencial, se accede en función del nivel económico y situación familiar del solicitante, pero sin que en muchos casos se concedan prestaciones a modo de derecho subjetivo a los solicitantes ya que los servicios estaban enmarcados en las limitaciones establecidas por las disponibilidades presupuestarias. No obstante, para determinadas prestaciones, como las establecidas para la atención a las personas dependientes y las establecidas como rentas mínimas de inserción (en algunas Comunidades) si vienen a configurarse como derechos subjetivos<sup>35</sup>.

Pero la relativamente reciente regulación del Ingreso Mínimo Vital, como una nueva prestación no contributiva dentro del sistema de Seguridad Social<sup>36</sup>, ha alterado sustancialmente el panorama que existe en la lucha contra la pobreza que las Comunidades Autónomas asumían a través de sus propios mecanismos de Asistencia Social. En este sentido, lo realizado anteriormente -dentro del espacio natural del ámbito autonómico- a la aparición del mismo, partiendo de la delimitación competencial previa, se reconocía en el radio de acción de la Asistencia Social. La coincidencia de funcionalidades entre esta nueva prestación no contributiva -en la que no se entrará por rebasar el contenido de este análisis- y los mecanismos de acción social externa, según lo ya expuesto, exigían un especial cuidado ante la posibilidad real de invadir, por el Estado, espacios reservados a las Comunidades Autónomas.

Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, 17.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

<sup>35</sup> No obstante, con la Ley 36/2009 “El hecho de que no se reconozca como un derecho subjetivo, universal y garantizado la protección social de la renta básica universal está en la base del déficit de recursos y de la diversidad normativa (entre comunidades autónomas y administraciones locales) y es causa de desprotección, discrecionalidad en el acceso y desigualdad”, como indica Andrés-Pizarro, J. de, en “Desigualdades en los servicios de protección de la renta básica universal para personas mayores”. Gaceta Sanitaria, mayo 2004, vol.18 supl.1, p.126-131. ISSN 0213-9111. Respecto de las rentas mínimas de inserción véase el Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción 2018, <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>

<sup>36</sup> Vid. en profundidad, Álvarez Cortés, J.C. “Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital”. Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, ISSN-e 1696-9626, N.º. 56, 2020 (on line). Vid. tb. Monereo Pérez, J.L.; Rodríguez Iniesta, G.; Trillo García, A.R. El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico, Ediciones Laborum, Murcia, 2021.

Precedentes, como la STC 100/2017, de 20 de julio, invitaban a ser especialmente respetuosos.

Dicha resolución resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra diversos preceptos del Real Decreto Ley 1/2013, de 25 de enero por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el desempleo y la protección social de las personas desempleadas (PLAN PREPARA). Norma que contemplaba medidas de políticas activas de empleo encomendadas a las Comunidades Autónomas y una ayuda económica complementaria cuya gestión se atribuía al SEPE, lo que fue, justamente, objeto del recurso interpuesto. El motivo aducido es que dicha ayuda se entendía vinculada a un Programa de empleo y, en consecuencia, no respetaba el reparto competencial del art. 149.1.7 CE. Motivo que tuvo el reconocimiento expreso por el Tribunal Constitucional. No obstante, resultan interesantes los votos particulares emitidos<sup>37</sup> que “consideran que la sentencia hace un encuadramiento competencial erróneo del objeto del recurso. En su opinión, la competencia estatal aplicable al caso es la relativa a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), pues las ayudas económicas cuya gestión se discute no son subvenciones sino “prestaciones sociales próximas al subsidio de desempleo” y a la Renta Activa de Inserción y, por tanto, están integradas en la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social. Según la doctrina constitucional, añaden, en materia de régimen económico de la Seguridad Social, el Estado no sólo tiene potestades normativas; con el fin de garantizar “la unidad del sistema de la Seguridad Social”, asume también el régimen económico y, por tanto, ejerce facultades de gestión o ejecución de los fondos destinados a los servicios o a las prestaciones de la Seguridad Social. Por todo ello, la concesión y pago de las ayudas a las que se refiere la norma cuestionada corresponden al Estado”<sup>38</sup>.

En cualquier caso, vuelve a poner sobre la mesa el complejo deslinde de competencias entre Comunidad Autónoma y Estado -aunque aquí sea de un modo distinto-, lo que parece repercutir en el respetuoso trato del legislador a las potestades de los poderes autonómicos cuando regula esta prestación de competencia estatal. Y así, expresamente, el art. 2.2 viene a señalar que “En desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española, y *sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias*, el Ingreso Mínimo Vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva” -el subrayado es propio-. A estos efectos, el art. 17.1 e) establece que se exceptúan del cómputo de rentas a los

<sup>37</sup> Por el Magistrado Montoya Melgar, al que se suma el Presidente del Tribunal, González Rivas.

<sup>38</sup> Nota Informativa del Tribunal Constitucional núm. 55-2017: [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2017\\_055/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2055-2017.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_055/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2055-2017.pdf)

efectos de determinar la vulnerabilidad económica, las rentas mínimas obtenidas de las Comunidades Autónomas.

Ello abre de lleno la puerta a la compatibilidad de las dos medidas -como se había planteado en el caso de que fuera una Renta Básica Universal, pero ahora por otra vía-, si bien, esta cuestión dependerá de varios factores. En primer término, del respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas para regular este tipo de ayudas, lo que se vería afectado de no respetarse el radio de acción de las mismas. En tal sentido, serán las propias normativas autonómicas, en proceso de adaptación y actualización conforme a la aparición del IMV, las que reconocerán o no la compatibilidad. De otro modo, si se estableciera una regulación excluyente, se estaría invadiendo el espacio competencial de aquellas, lo que, como decimos, no se admite a partir del texto constitucional y de la interpretación por el Tribunal competente.

En segundo término, la propia regulación estatal del IMV establece un amplio abanico de elementos que están pensados para facilitar la colaboración y cooperación entre administraciones<sup>39</sup>, especialmente el art. 22 - Competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social y colaboración interadministrativa-; Capítulo V -cooperación entre administraciones públicas- y la Disposición Adicional 4ª -fórmulas de gestión-.

Por último, la función específica del IMV como garantía mínima de renta para sujetos en situación de vulnerabilidad y la declarada posibilidad de mantenimiento de las rentas autonómicas de inserción, que pueden responder al mismo objeto, como último recurso dentro de la red de protección del sistema de garantía de ingresos, han de determinar una regulación distinta que tenga el objeto común de asegurar unas rentas mínimas en igualdad de condiciones, cualquiera que sea el territorio del Estado en que se encuentre un ciudadano en situación de vulnerabilidad o pobreza. La propia norma, en su Exposición de Motivos, viene a reconocer que “han sido las comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía las que han ido configurando diferentes modelos de políticas de rentas mínimas. Estos sistemas han desempeñado un papel muy relevante para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en los momentos de crisis económica como en las etapas de crecimiento. Sin embargo, se trata de modelos muy diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección. El resultado ha sido una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas por nuestro Estado del bienestar”. Lo que se completa con el hecho de que “la implicación de comunidades autónomas y entidades locales en el despliegue de

<sup>39</sup> Mediante una necesaria “colaboración internormativa”, vid. Monereo Pérez, J.L. “Competencias...” op. cit. pág. 302.

la política persigue consolidar la necesaria implicación de todas las instituciones en el compromiso común de lucha contra la pobreza y las desigualdades en todo el territorio, engarzando el legítimo ejercicio del autogobierno en el ámbito de las políticas sociales de las comunidades autónomas con la provisión colectiva de una red de protección mínima y común de ingresos garantizada por la Seguridad Social”.

### **3.2. La concreta actuación de las Comunidades Autónomas en la materia**

En el ejercicio de la competencia en esta materia (art. 148.1.20 CE), desde hace mucho tiempo, las Comunidades Autónomas han venido regulando prestaciones económicas de carácter asistencial (y en diversos territorios no configuradas como derechos subjetivos) para la protección social de personas en situación de exclusión social con diferente terminología<sup>40</sup>: salarios sociales, rentas de ciudadanía, rentas básicas, rentas mínimas, rentas de inserción, rentas de inclusión social, prestación de inserción, ayudas de intervención social, subsidios de acción social, rentas activas de inserción, ingresos mínimos de inserción, ayudas de emergencia social, prestaciones públicas del sistema de Servicios Sociales; ayudas económicas, etc. Algunas incluso llamándolas como renta básica universal<sup>41</sup>.

De este modo, a partir del mandato de los principios rectores de la política social y económica recogidos, en especial, en los artículos 39 a 41 CE y de las competencias propias establecidas en sus propios Estatutos se ha permitido una profusa producción normativa en la que depende de cada Comunidad Autónoma la regulación de este tipo de protección social. La materialización de estas tendrá un desarrollo dispar, coincidente con la pluralidad autonómica, y social. Es consecuencia del principio de autogobierno por el que se “legitima a la Comunidad para hacer una planificación propia y diferenciada de las políticas a diseñar y poner en práctica en su territorio”<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Sobre esta cuestión, in extenso, vid. Monereo Pérez, J.L y Molina Navarrete, C. en *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*”, Granada, Comares, 1999.

<sup>41</sup> Así, la Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de atención y protección a las personas en situación de renta básica universal en Cantabria.

<sup>42</sup> Como indica Molina Navarrete, C., “Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto constitucional de competencias en “materias” de “empleo”, “trabajo” y “protección social”, RTSS-CEF, octubre-2006, pág 64. Y continúa diciendo: “No es en modo alguno dudoso ya que las comunidades autónomas tienen derecho imprimir, en cada momento, el ritmo que consideren más oportuno en las políticas y organización de servicios públicos orientados a garantizar la efectividad de los derechos sociales reconocidos en la Constitución.”

## Denominación de la prestación de renta mínima según Comunidad Autónoma

Andalucía	Renta Mínima de Inserción Social
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción
Asturias	Salario Social Básico
Baleares	Renta Social Garantizada
Canarias	Prestación Canaria de Inserción
Cantabria	Renta Social Básica
Castilla-La Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad
Castilla y León	Renta Garantizada de Ciudadanía
Cataluña	Renta Garantizada de Ciudadanía
Ceuta	Ingreso Mínimo de Inserción Social
Extremadura	Renta Básica de Inserción
Galicia	Renta de Inclusión Social
Madrid	Renta Mínima de Inserción
Melilla	Ingreso Melillense de Integración
Murcia	Renta Básica de Inserción
Navarra	Renta de Inclusión Social
País Vasco	Renta de Garantía de Ingresos
La Rioja	Renta de Ciudadanía
C. Valenciana	Renta Valenciana de Inclusión

Fuente: Ministerio de Sanidad (2018)

En este orden, también podría situarse la política dirigida a luchar contra la situación de pobreza. Una situación que, en el contexto actual, requiere un espacio diferenciado ya que es un riesgo que tradicionalmente ha sido objeto de un tratamiento disperso o inadecuado por la práctica totalidad de los sistemas de Seguridad Social. Y, en no pocas ocasiones, a falta de una cobertura específica se encomiendan al subsistema de servicios sociales a causa de la indeterminación de su objeto<sup>43</sup>. Y es que “las insuficiencias de nuestro sistema de protección social son tan evidentes y existen tantas situaciones de necesidad que carecen de cobertura social, que el espacio propio de la Asistencia Social a cargo de las Comunidades Autónomas no puede considerarse como marginal o residual”<sup>44</sup>.

Bajo estas premisas, las Comunidades Autónomas han adoptado muy diversas medidas para paliar la pobreza en sus respectivos territorios. Si bien, lo

<sup>43</sup> Una crítica a ello puede verse en Fantova, F. “Los sistemas de Servicios Sociales en España: intento de caracterización”, en [www.grupcies.com/Html/boletin/docs/articulo\\_21\\_1.pdf](http://www.grupcies.com/Html/boletin/docs/articulo_21_1.pdf), págs. 2-3.

<sup>44</sup> Como indica Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. en “Seguridad Social y Asistencia Social en el Estado de las Autonomías”, op. cit., pág. 116.

más que han llegado a hacer las Comunidades Autónomas ha sido la regulación -en el marco de sus competencias en materia de Asistencia Social-, de salarios sociales, garantía de ingresos o rentas básicas o mínimas de inserción (o en cualquiera de las denominaciones que anteriormente se apuntaron)<sup>45</sup>. Lo cierto es que hasta la aparición del IMV, aunque la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas habían adoptado una serie de medidas de orden normativo o administrativo en el respectivo ámbito de sus competencias para la eliminación de la pobreza, no existía un marco común lo que daba lugar o generaba una cierta desigualdad territorial que restaba efectividad a las distintas políticas -ello ha motivado que tras la regulación del IMV se reconfigure el mapa de las rentas activas en los diferentes territorios, declarándose compatibles o no con el mismo y siendo supletorias a éste de acuerdo a la finalidad principal del mismo de otorgar un nivel mínimo común de referencia<sup>46</sup>-.

Ello se traducía en que, en base al elemental principio de autogobierno, se formulaba una planificación propia y diferenciada de las políticas a diseñar y poner en práctica en cada uno de los territorios. Por ello, ha sido tónica general en la mayoría de las Comunidades Autónomas la regulación inicial de medidas de inserción social para los más desfavorecidos (normalmente a través de salarios

<sup>45</sup> Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía Cataluña, Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión, Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada, Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja, Ley de Cantabria 2/2007 de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de salario social básico, Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia, Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, País Vasco, Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada de Navarra, Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada de Baleares, Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción Social, de 30 de septiembre de 2010 y Resolución nº 696 de fecha 1 de febrero de 2018, relativa a aprobación definitiva del reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla que recoge el ingreso melillense de integración.

<sup>46</sup> Véanse, por ejemplo, la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social, el Decreto Ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital o el Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears.

sociales u otras prestaciones económicas de carácter asistencial) regulación que ha ido modificándose o actualizándose a lo largo del tiempo en concordancia con el desarrollo internacional de esta rama de la protección social y con los avatares de la economía mundial, en especial, con los terribles efectos de la crisis económica de 2008 donde aumentó el nivel de pobreza en los países desarrollados de una forma exagerada<sup>47</sup>.

De este modo, todas las Comunidades Autónomas con competencias atribuidas de modo exclusivo en materia de promoción y ayuda a los grupos sociales necesitados de especial atención, han puesto en marcha mecanismos de solidaridad hacia los sectores excluidos, de tal forma que se procure su incorporación al proceso de desarrollo económico y social y se eviten, en todo caso, las formas más dramáticas de exclusión (entendiendo tales situaciones, en ocasiones, como de “emergencia social”).

De ahí, que, hasta ahora -y hasta la aparición del IMV-, la política social de rentas de inserción ha sido, desde su origen, una iniciativa propia de las Comunidades Autónomas. Una iniciativa que respondía al hecho de se formulaba, en el marco de la Asistencia Social, esta vía como último mecanismo de protección social dirigido a las personas que no tenían derecho a ningún otro tipo de prestaciones. Si bien, de forma subsidiaria al sistema de protección público y universal. Con ello, se trataba de conseguir un sistema en el que todo ciudadano dispusiera de unos recursos mínimos para la subsistencia.

Por ello, se han configurado unas normas jurídicas que, normalmente, combinan dos derechos: de un lado, el de disponer de medios económicos (rentas o salarios de inserción) para hacer frente a las necesidades básicas de la vida -y no puedan obtenerse de un empleo o del régimen público de Seguridad Social-, de otro lado, ofrecer apoyos personalizados para la inserción laboral y social (programas de servicios sociales y de empleo) establecidos por acuerdo entre los servicios sociales y las personas beneficiarias.

Las acciones de incorporación social y laboral que se prevén tiene como fin la motivación a participar para la obtención de un empleo adecuado.

En definitiva, las normas establecidas por las Comunidades Autónomas no tienen como función la sustitución de la competencia del Estado central para garantizar una existencia digna para todos los ciudadanos, sino, más bien, la de complementar su acción hacia determinados sectores en los que el Estado aún no había cubierto, en especial, la exclusión por causa de la pobreza. Y que, en esta línea, son rentas que tienen carácter subsidiario respecto de las prestaciones

<sup>47</sup> Vid Suárez Corujo, B. en “Una prestación de renta mínima garantizada: reflexiones sobre su encaje competencial en el marco constitucional”, *Revista de Información Laboral* nº 10, 2014, pp. 49 y ss.

sociales públicas de carácter general establecidas para todo el territorio nacional (prestaciones del sistema de Seguridad Social o del sistema de dependencia).

En la idea básica de que la lucha contra la exclusión social es una responsabilidad del conjunto de la sociedad, las medidas de solidaridad adoptadas por las Comunidades Autónomas se enfocan en diversos colectivos que tienen un elemento en común: ofrecer un nivel mínimo de derechos sociales, como contenido básico de la ciudadanía, para evitar la exclusión social. El problema es que todas son prestaciones de carácter temporal, sin tener en cuenta que la situación en muchos casos puede perdurar más allá del tiempo previsto para la cobertura que se ofrece. Por lo que, en realidad, son parches de protección.

Lo novedoso, quizás, sea la configuración de tales prestaciones como derechos subjetivos, derechos prestacionales públicos, caracterizados por una mayor concreción normativa que confiere mayores garantías jurídicas a los ciudadanos.

Así pues, los principios en los que se basan estas prestaciones suelen ser:

- Equidad, puesto que su concesión responde a la cobertura de una situación de necesidad a causa de carencia de rentas y medios de subsistencia de los beneficiarios que los coloca en situación de exclusión, vulnerabilidad o desventaja social
- Universalidad, ya que se dirige a todas aquellas personas que reúnan los requisitos exigidos y en quienes concurran las condiciones que las normas establecen para su obtención.
- Solidaridad, como manifestación de la solidaridad de todos los ciudadanos que, con su esfuerzo económico, a través de los impuestos, permiten redistribuir la riqueza con aquellos que resultan más desfavorecidos, en la persecución de la justicia y cohesión social.
- Complementariedad, ya que el objetivo es, con la atribución de la prestación, completar los ingresos que tuvieran los destinatarios cuando exista una situación de carencia de medios.
- Subsidiariedad, en la medida en que se establece como una prestación que se reconoce únicamente cuando no resulta posible el acceso a las acciones protectoras de otros regímenes o sistemas (o el acceso lo haya sido en cuantía insuficiente para la cobertura de las necesidades sociales básicas), sea por finalización de su cobertura o por su no concesión.

En cualquier caso, todas estas normas, de un modo u otro, vienen a reconocer el principio de responsabilidad pública en la atención al ciudadano, incardinando las prestaciones otorgadas entre el sistema de servicios sociales y el servicio público de empleo autonómico, donde son competentes las administraciones autonómicas.

De otro lado, es cierto, que la gran mayoría de este tipo de prestaciones que conceden las Comunidades Autónomas lo son de carácter temporal pues solo se mantienen en el caso en que exista o persista una situación de exclusión social (y,

por supuesto, se cumplan los requisitos, condiciones y obligaciones establecidas). Además, y en relación con ello, se diseñan de tal modo que sea inexcusable la participación de los beneficiarios de tales prestaciones ya que han de contribuir de forma activa, comprometida y responsable en la superación de la situación de necesidad, interviniendo en la programación y desarrollo de los itinerarios que se establezcan para su integración social.

Aunque son el resultado de una atención individualizada, según las condiciones y necesidades particulares de sus destinatarios, en la mayoría de ocasiones las prestaciones responden también a las peculiaridades de los grupos o colectivos (especialmente, familiar) a los que pertenecen. En el caso de las familias, el carácter integral de estas prestaciones pretende evitar el incremento de la pobreza infantil.

Siendo cierto, como se ha dicho, que una de las consecuencias más graves que ha dejado la crisis económica mundial ha sido el aumento de la pobreza y del número de personas en riesgo de pobreza, lo más complejo para estas normas es determinar “quiénes son los beneficiarios”. Esto es, a quién ha de considerarse en riesgo de pobreza o exclusión social. Es común hacer coincidir el umbral de la pobreza con la cuantía de la renta mínima de inserción (con diversas variaciones).

La idea ha sido que debía garantizarse la cobertura de las necesidades básicas de las personas pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la población, por lo que había de crearse un sistema de renta garantizada que tuviera como fin asegurar unos mínimos vitales y desarrollar la promoción de la persona tanto en la sociedad como en el mercado de trabajo, con el fin de superar las condiciones que las hayan llevado a solicitar y obtener estas prestaciones. En definitiva, lo que pretendía era la superación de las situaciones de necesidad, esto es, cualquier contingencia, que tiene lugar o aparece en el transcurso de la vida de una persona y que le impide hacer frente a los gastos esenciales para el mantenimiento propio o para el mantenimiento de las personas que integran la unidad familiar o la unidad de convivencia a la que pertenece. Por ello, en muchos casos, podría decirse, que se habían configurado como rentas de carácter familiar, pues tanto su titular como los restantes miembros de la unidad familiar o de convivencia en la que se integran se convierten en destinatarios de la prestación, resultando ésta acomodada a las necesidades de cada uno de ellos.

El acceso a la renta garantizada suele hacerse depender con la acreditación de la concurrencia de circunstancias objetivas, fundamentalmente de naturaleza económica que puedan dar lugar a situaciones de riesgo o exclusión social y se combina con otra serie de medidas para la inclusión. Aunque no todas las personas con ingresos insuficientes necesitan el mismo tipo o intensidad de acompañamiento de inclusión, pero en la mayoría de las regulaciones de las Comunidades Autónomas las prestaciones de este tipo suelen combinarse con incentivos a la reintegración en el mercado laboral en aquellos casos de personas o familias (siempre que no tuvieran impedimentos para desempeñar una actividad laboral).

Teniendo, por último, presente, que el objeto fundamental ha sido el de adoptar distintas normas y medidas para proteger a los colectivos más vulnerables, garantizando la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la ciudadanía y que esa función se ha asumido ahora, con carácter general por el IMV, lo cierto es que ahora hay que replantearse la finalidad de estas políticas de rentas activas, lo que motiva que estemos ante un momento de reforma y reconfiguración en muy distintos territorios para amoldarse a la nueva realidad. Proceso de transformación que, sin embargo, no debe olvidar unas premisas esenciales que hemos venido reiterando:

- una cuestión es la función que debe asumir el Estado en el marco de la Seguridad Social, en este caso con el establecimiento de una prestación no contributiva que pretende garantizar un nivel de ingresos mínimos común para todo el territorio nacional;
- ello no impide que se respete el marco competencial de las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social;
- este marco les permitirá complementar o alcanzar situaciones que no estén cubiertas y, en este sentido, es importante precisar varias circunstancias:
  - a) que el IMV está sometido al cumplimiento de determinados requisitos por los eventuales beneficiarios, de manera que aquellos que queden al margen de su protección, pueden o deberían tener acceso a la protección social vía Asistencia Social;
  - b) que el IMV responde a una cuantía y a un período determinado, lo que puede ser complementado vía Asistencia Social;
  - c) que el IMV no agota todas las situaciones de necesidad, sino las que define de un modo preciso, por lo que queda un campo que puede ser cubierto por la asistencia social de las Comunidades Autónomas.

#### **4. UNA BREVE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA**

Hasta el momento de adopción de la Ley 39/2006, hemos observado cómo distintas cuestiones que se refieren a la protección de los dependientes (aunque en la mayoría de los casos de forma inespecífica) se han incardinado en el Derecho de la Seguridad Social (grandes inválidos, contributivos o no, e hijos a cargo con grandes discapacidades). Pero, quizás donde más normas específicas al respecto, lo ha sido en el ámbito de la Asistencia Social y Servicios Sociales por las Comunidades Autónomas, bien en el marco específico de sus Leyes de Servicios Sociales<sup>48</sup> o

<sup>48</sup> Véanse, por ejemplo, la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (arts. 62 a 68) o Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales del Principado de Asturias (art. 19 y 27).

creando disposiciones especiales para la atención y protección de las personas mayores<sup>49</sup> o sobre la protección de la dependencia<sup>50</sup>.

Ciertamente, por tanto, ha sido en sede de Servicios Sociales donde se han observado, con mayor concreción, los elementos precisos para desarrollar una protección adecuada y digna de las personas en situación de dependencia, exclusión social o de necesidad. Y recordemos que la atribución competencial en materia de servicios sociales corresponde de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas. A tal efecto, como es sabido, la Constitución Española sólo tiene una mención a los “servicios sociales”, en el art. 50, como principio rector de la política social, y relacionándolo con la tercera edad ya que los poderes públicos han de promover el bienestar de los mayores mediante un sistema de “servicios sociales” que atenderán a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Ello no quiere decir, evidentemente, que la única materia de la que se ocupan los servicios sociales sea la tercera edad, precisamente los servicios sociales se caracterizan por su expansión de contenidos cubriendo las situaciones de necesidad social donde otras ramas como la sanidad, enseñanza o la Seguridad Social, no alcanzan a proteger. Así, por ejemplo, el ámbito de actuación puede suponer desarrollar actividades para promover la autonomía o libertad de las personas y superar las causas de exclusión y marginación; promover la integración social de las personas y grupos; satisfacer las necesidades en materia de asistencia social; prestar apoyo a personas o grupos en situación necesidad a través de rentas de inserción; etc. Por lo que sus objetivos pueden alcanzar a cualquier sector que necesite de una especial atención (familias, menores, discapacitados, pobres, drogodependientes, inmigrantes, mujeres, jóvenes, mayores...) grupos que pueden incardinarse en varios preceptos constitucionales, sobre todo del capítulo III del Título I, pero en especial, con el art. 9.2 CE en la promoción de los poderes públicos de las condiciones para el pleno desarrollo de los individuos y grupos en que se integran y remover los obstáculos que lo impidan. Parece que esta rama de protección social se convierte en un “cajón de sastre” donde se reconducen los problemas que el resto de ramas del sistema de protección social no tienen prevista su cobertura. Lo que puede colocar a los servicios sociales en una situación compleja porque la amplitud de sus campos y de las políticas a aplicar pueden verse eclipsadas por la falta de medios y por la interacción con otras ramas de protección<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Véanse los arts. 42 y ss de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León.

<sup>50</sup> Así, se estableció inicialmente en la, ya derogada, Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de atención y protección a las personas en situación de dependencia en Cantabria.

<sup>51</sup> Es lo que Gil Calvo, E., llama “doble vínculo”, esto es, los servicios sociales se colocan en una situación paradójica que puede ser fuente de creatividad, pero también de confusión y esterilidad, en “Doble vínculo”, AAVV, *Diccionario de sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pág. 215.

Aquí, también la falta de definición o de delimitación de las fronteras, supuso una importante litigiosidad ante el Tribunal Constitucional que ha tenido, caso por caso, analizar la acción protectora diseñada que haya podido provocar dudas en la delimitación competencial y organizativa de las Administraciones Públicas, siendo un tema que sigue sin cerrarse.

De hecho, ha de recordarse que la atención a las personas dependientes se enmarca en la Red de Servicios Sociales, ex art. 3 o) de la Ley 39/2006. Pero la atribución competencial en materia de Servicios Sociales, y en particular respecto de los Servicios Sociales especializados corresponde de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas. La duda que se plantea es si la materia se entiende como Servicios Sociales, y los mismos son de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, ¿qué hace una norma estatal regulando la materia? ¿invade competencias que no le corresponden?<sup>52</sup>

Lo esencial es que no se puede ni debe impedir que el Estado intervenga, ya sea mediante la introducción de una ordenación normativa a través de las previsiones sobre Seguridad Social, o ya sea a través de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales<sup>53</sup>.

El Tribunal Constitucional ha indicado en la STC 206/1997 que el artículo 41 de la CE no cierra posibilidades “para la evolución del sistema de Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se ha querido o podido utilizar”. La protección para la autonomía y atención de las personas dependientes podrían, perfectamente, haberse incardinado como una rama más en el sistema de Seguridad Social (como ha ocurrido en Alemania, Austria y Luxemburgo) y haberse asegurado el Estado sus competencias sobre las mismas de forma casi excluyente, ex art. 149.1.17 de la CE. Aunque también es cierto que en materia de la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas la legislación estatal debe moverse dentro de las coordenadas que en su momento fijara el TC de modo que, por ejemplo, el legislador estatal “no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria”, como tampoco se encuentra facultado para “incidir indirectamente

<sup>52</sup> Vid. Álvarez Cortés, J.C. “Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección a las personas dependientes”, en AAVV, *Situaciones de Dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas* (Dir. R. Calvo Ortega Y Y. García Calvente), Civitas, Madrid, 2007, p. 86 y ss.

<sup>53</sup> Como indica Gómez Jiménez, M. L. en “Las barreras arquitectónicas y las personas mayores: nuevos retos desde la intervención administrativa en la promoción de vivienda”, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VII, núm. 146 (104), agosto de 2003.

en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma” (STC 76/1983, de 5 de agosto).

Pero no ha sido así, quizás debido a que el elevado coste de estas prestaciones podría alterar la actual salud financiera del sistema de Seguridad Social o quizás porque se entiende que las Comunidades Autónomas han de jugar un papel importante en la articulación del sistema de protección a las personas dependientes (incluso en su financiación).

Ello justifica que queda mucho por recorrer respecto a este “cuarto pilar”.